OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

CEMT

CONFÉRENCE EUROPÉENNE
DES MINISTRES DES TRANSPORTS

CENTRE DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS

LES TRANSPORTS ET LA DÉCENTRALISATION

TABLE RONDE

131

Copyrighted material

CENTRE DE RECHERCHES SUR LES TRANSPORTS

RAPPORT DE LA
CENT TRENTE ET UNIÈME TABLE RONDE
D'ÉCONOMIE DES TRANSPORT

tenue à Paris, les 23-24 septembre 2004
sur le thème :

LES TRANSPORTS ET LA DÉCENTRALISATION

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

CEMT

CONFÉRENCE EUROPÉENNE
DES MINISTRES DES TRANSPORTS

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE *rights@oecd.org* ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (*contact@cfcopies.com*).

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. Elle rassemble les Ministres des Transports des 43 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine. Sept pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, Corée, États-Unis, Japon, Mexique et Nouvelle-Zélande), le Maroc bénéficiant d'un statut de Membre observateur.

La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, la CEMT a deux rôles primordiaux. La première tâche qui lui revient consiste principalement à faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement efficace et réponde aux exigences de durabilité en termes d'environnement et de sécurité. À cette fin il incombe notamment à la CEMT d'établir un pont, sur le plan politique, entre l'Union européenne et les autres pays du continent européen.

Par ailleurs, la CEMT a également pour mission de développer des réflexions sur l'évolution à long terme du secteur des transports et de réaliser des études approfondies sur le fonctionnement de ce secteur face notamment à la mondialisation croissante des échanges. Les activités de ce type, appelées à s'exercer dans un cadre géographique de plus en plus large, ont été récemment renforcées par la création d'un Centre conjoint OCDE/CEMT de Recherche sur les Transports.

Publié en anglais sous le titre :
Transport and Decentralisation

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :
www.cemt.org

© CEMT 2006 – *Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,*
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORTS INTRODUCTIFS

Décentralisation, compétition-émulation entre Gouvernements et efficacité : Leçons du et pour le secteur des transports - par F. VAILLANCOURT/P. WINGENDER (Canada) 7

Introduction 11
1. Décentralisation 11
2. Transport et décentralisation : Dépenses, réglementation et recettes 18
3. Effets de la décentralisation sur l'efficacité 28
Conclusion 34

Taxation, financement et les transferts de responsabilité dans le secteur des transports - par R. PRUD'HOMME (France) 45

1. Introduction 49
2. Le débat sur la décentralisation 50
3. Dégroupage dans les transports 53
4. Décentralisation des taxes liées au transport 61
5. Conclusion 67

Subsidiarité et coordination des politiques de transport au sein de l'Union Européenne - par C. SIKOW-MAGNY (Belgique) 71

1. Introduction 75
2. Politiques d'investissements et de tarification et subsidiarité 76
3. Approche méthodologique 78
4. Résultats empiriques du cinquième programme cadre de l'Union Européenne 81
5. Réflexion sur les résultats et la subsidiarité 83

Économie politique de la décentralisation des transports - par I. BARANKAY (Royaume-Uni) 89

Résumé 93
1. Introduction 93
2. Principes théoriques de l'économie politique 95
3. Impact de la décentralisation sur l'efficience de la fourniture des biens publics 100
4. Conclusions et implications politiques 111

SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION

(Débats de la Table Ronde sur les rapports) 117

LISTE DES PARTICIPANTS..... 143

DÉCENTRALISATION, COMPÉTITION-ÉMULATION ENTRE GOUVERNEMENTS ET EFFICACITÉ : LEÇONS DU ET POUR LE SECTEUR DES TRANSPORTS

François VAILLANCOURT
Philippe WINGENDER
Département des Sciences Économiques
Université de Montréal
CANADA

Copyrighted material

DÉCENTRALISATION, COMPÉTITION-ÉMULATION ENTRE GOUVERNEMENTS ET EFFICACITÉ : LEÇONS DU ET POUR LE SECTEUR DES TRANSPORTS

SOMMAIRE

INTRODUCTION 11

1. DÉCENTRALISATION 11

   1.1. Les types de décentralisation 11
   1.2. Les principes sous-jacents à la dévolution 13
   1.3. Efficacité et décentralisation : la démarche théorique 16

2. TRANSPORT ET DÉCENTRALISATION : DÉPENSES, RÉGLEMENTATION ET RECETTES 18

   2.1. Dépenses et réglementation 18
   2.2. Recettes 26

3. EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'EFFICACITÉ 28

   3.1. Résultats généraux 28
   3.2. Applications spécifiques aux transports 30

CONCLUSION 34

NOTES 35

BIBLIOGRAPHIE 39

Montréal, juin 2004

Copyrighted material

INTRODUCTION

Ce texte a comme objectif de présenter une réflexion sur le lien entre décentralisation, compétition ou émulation intergouvernementale et efficacité, le tout dans le contexte du secteur des transports. Cet objectif est celui que nous a fixé l'organisateur de cette conférence. Pour l'atteindre, nous avons divisé le texte en trois parties. La première présente brièvement diverses définitions de la décentralisation, rappelle les principes de Musgrave et Oates dans ce domaine, puis discute des impacts théoriques de la décentralisation sur la compétitivité et l'efficacité. La seconde présente les points saillants des écrits sur la décentralisation et les transports pour quatre secteurs, soit le secteur routier, le secteur ferroviaire, le secteur portuaire et le secteur aéroportuaire. Ceci fait, elle traite de la décentralisation de la fiscalité associée aux transports. La troisième partie présente des résultats empiriques sur l'impact de la décentralisation sur diverses mesures de performance, en général et pour le secteur des transports.

1. DÉCENTRALISATION

1.1. Les types de décentralisation[1]

De façon générale, le terme décentralisation recouvre trois types d'arrangements institutionnels

Déconcentration

La déconcentration se produit lorsque la répartition territoriale des tâches permet aux organes déconcentrés disposant de la compétence de décision de régler les problèmes dont s'occupe l'administration, grâce notamment à une compréhension plus directe des conditions locales. Selon Delcamp, la décentralisation territoriale, comme il l'appelle, signifie : « Un transfert d'un pouvoir de décision ou d'une responsabilité d'exécution à une entité administrative au sein de la même personne morale »[2].

L'état central garde donc ses pouvoirs et responsabilités pour une fonction spécifique, mais fait exercer/exécuter cette fonction en dehors de la capitale, c'est-à-dire par des antennes ou bureaux de l'administration situés en région. Un tel système peut être mis en place par la responsabilisation des gouverneurs ou préfets dont les bureaux se situent en dehors de la capitale ou par la création de directions régionales ou préfectorales de Ministères. L'important est que les fonctionnaires et cadres situés en région puissent prendre des décisions sans en référer à la capitale et ne soient pas de simples

courroies de transmission. Les compétences des organes centraux comprennent l'orientation générale, la coordination et le contrôle des organes déconcentrés, mais ce sont les organes déconcentrés qui disposent de la compétence de décision générale sur les affaires de leurs circonscriptions.

Délégation

La délégation se produit lorsque l'État central garde ses responsabilités et compétences, mais délègue la prestation et l'administration des services à un gouvernement sous-national (provinces, cantons...) ou local, **sn/l** ci-après. Insistons ici qu'il s'agit d'un gouvernement qui est le récipiendaire de la compétence délégué ; il y a donc des politiciens différents (négligeant le cumul des mandats) de ceux gérant l'État central qui sont responsables auprès des citoyens de la gestion des services offrant la prestation déléguée.

Bolderson et Mabbett, qui utilisent le modèle principal-agent pour fin d'analyse, indiquent que la délégation de compétences vers les gouvernements sn/l permet d'améliorer l'efficacité de l'administration des services[3]. Ainsi, si les fonds nécessaires sont disponibles au niveau sous-national/local, en d'autres mots si le problème des responsabilités non financées (*unfunded mandates*) est écarté, l'administration des services se fera adéquatement et permettra aux gouvernements sn/l d'atteindre un certain degré d'autonomie dans la prestation des services délégués. Il faut éviter le dédoublement fonctionnel, c'est-à-dire une situation dans laquelle les fonctions ne sont pas bien définies entre les niveaux de gouvernement[4].

Dévolution

La dévolution se caractérise par le transfert des responsabilités et compétences de l'État central aux gouvernements sn/l. Ce transfert signifie que l'État central perd tout droit de regard sur la quantité et qualité des services offerts et sur les modes de prestation. C'est le cas des responsabilités des provinces canadiennes ou des cantons suisses. On peut cependant avoir dévolution avec financement national et/ou normes nationales, ce qui oblige à une certaine qualité/quantité de prestations. On fait alors face à un mélange délégation/dévolution avec des compositions variantes selon les pays et responsabilités.

Rosenbaum définit la dévolution comme suit : « la décentralisation véritable comprend la délégation des responsabilités et des ressources à des autorités infranationales relativement indépendantes et autonomes qui sont responsables, non pas devant le pouvoir central, mais devant les citoyens de la région ou de la communauté »[5]. Selon lui, un élément important du mouvement de dévolution a été le renforcement voire la mise en place de gouvernements intermédiaires, soit les provinces, régions, états sous-nationaux. Ce mouvement encouragerait la participation des citoyens et groupes et au développement des organisations communautaires dans les zones aussi bien rurales qu'urbaines[6].

Le Tableau 1 présente chacun des types de décentralisation sous trois aspects, soit les responsables politiques, les responsables de l'exécution et les responsables du financement. Ce Tableau fait aussi ressortir les différences et similitudes entre les trois types de décentralisation. Son examen nous indique que c'est la délégation qui est la forme la plus complexe de décentralisation. Dans la suite du texte, nous retrouverons ces trois options, mais mettrons d'avantage l'accent sur la dévolution.

Tableau 1. **Trois aspects des trois types de décentralisation**

Types	Responsables politiques	Responsables de l'exécution	Responsable du financement
Déconcentration	Élus nationaux	Employés de l'état central	Budget national
Délégation	Élus nationaux et Élus locaux	Employés du gouvernement local supervisés par employés de l'État central	Budget local, avec ou sans paiements contractuels de l'État central, venant du budget national
Dévolution	Élus locaux	Employés du gouvernement local (incluant corps d'employés nationaux)	Budget local taxes ou transferts de l'État central venant du budget national

Source : Gauthier et Vaillancourt (2002).

1.2. Les principes sous-jacents à la dévolution

Il existe deux ensembles de principes guidant l'attribution des compétences aux différents niveaux de gouvernement : les principes généraux mis de l'avant par Musgrave (1959) et ceux plus spécifiques mis de l'avant de façon complémentaire par Oates (1972). Musgrave distingue trois types d'activités du gouvernement, soit les interventions macroéconomiques, les interventions redistributives et les interventions microéconomiques ; Oates se penche sur le troisième type et propose quatre règles d'attribution des compétences.

Interventions macroéconomiques

Ces interventions relèvent tout d'abord du gouvernement central étant donnée la nécessité de coordonner les politiques fiscale et monétaire. Les gouvernements sn/l peuvent jouer le rôle d'agents en mettant en oeuvre des investissements sn/l en réponse à des demandes ou incitations du gouvernement central.

Interventions redistributives

Tout comme les interventions macroéconomiques, ces interventions relèvent d'abord de l'État central lorsque la population est mobile d'un gouvernement sn/l à un autre. Par contre, lorsqu'il y a peu ou pas de mobilité, un gouvernement sn/l peut mettre en place des politiques redistributives.

Interventions microéconomiques

Dans ce type d'interventions que les gouvernements sn/l ont un rôle important à jouer. De manière générale, pour une activité donnée :

- plus les économies d'échelle sont importantes, plus la taille de l'unité de production devrait être importante, ce qui favorise la production au niveau central ;

- plus les goûts pour la quantité et le type de biens et services offerts par le secteur public varient (hétérogénéité) d'une population regroupée géographiquement à l'autre, moins devraient être centralisées les prises de décisions quant à la quantité et à la qualité produites, ce qui favorise la production au niveau sn/l ;

- plus il y a d'effets externes positifs ou négatifs d'un gouvernement sn/l à un autre, plus la production devrait être centralisée de façon à internaliser ces effets et donc assurer un niveau optimal de production ;

- plus il est possible de produire différents types de biens et services publics ou les mêmes de différentes façons, plus la production devrait être décentralisée pour encourager l'innovation dans la production et donc l'émulation entre gouvernements sn/l.

De ces règles, on peut conclure qu'il faut étudier chaque intervention gouvernementale pour décider si elle devrait être faite par le gouvernement central ou les gouvernements sn/l. Une telle approche se concrétise par des tableaux d'attribution des pouvoirs aux divers niveaux de gouvernement. Nous présentons des extraits de trois ci-après, soit ceux de Fox et Wallich (1998), Prud'homme (1992) et Shah (1994). On y retrouve l'assignation des pouvoirs, non seulement pour les activités de transport, mais pour des fins de comparaison, aussi pour d'autres activités choisies parmi celles traitées par ces auteurs. On note que chacun traite différemment de la question, le faisant de façon globale (Prud'homme), avec ou sans lien avec la nature du bien ou service (Fox et Wallich) ou en séparant conception et exécution (Shah). À leur examen, on constate que :

- le transport routier est examiné en détail par les trois auteurs qui tous en attribuent la compétence selon l'aire de desserte. Les routes urbaines/locales sont plus décentralisées que les routes nationales/autoroutes ;

- le transport aérien, soit les aéroports (Fox et Wallich) ou les lignes aériennes (Shah), sont attribués au niveau fédéral par ces deux auteurs. Par contre Prud'homme croit que ceci est plus décentralisable que les routes rurales ;

- le transport ferroviaire est attribué au niveau fédéral par Shah et est vu comme peu décentralisable par Prud'homme ;

- seul Prud'homme traite des ports qu'il voit comme très décentralisables.

Tableau 2. **Attribution des pouvoirs aux divers niveaux de gouvernement**

Catégorie de dépenses	Type de service	Niveau de gouvernement
Santé	Primaire	L
	Secondaire (hôpitaux)	SN
	Tertiaire (recherche)	F
Éducation	Primaire	L
	Secondaire	SN / L
	Université	F
Transport	Routes urbaines	L
	Routes interurbaines	SN / F
	Aéroports	F
	Transports publics urbains	L
	Transports publics interurbains	F
	Transports privés (taxis)	SN / L
	International	F
Environnement	Pollution (air/eau)	SN
	Eau, forêts	F / SN
Collecte des ordures, eau, égouts, protection contre les incendies		L / SN
Télécommunications		F

Extrait de Fox et Wallich (1998).

Tableau 3. **Attribution des pouvoirs aux divers niveaux de gouvernements**

Catégorie de dépenses	Politiques, standards et régulation	Exécution et administration	Commentaires
Santé	F / SN / L	SN / L	Transferts en nature
Éducation	F / SN / L	SN / L	Transferts en nature
Route			
nationale	F	SN / L	Marché commun intérieur
régionale	SN	SN / L	Bénéfices et coûts régionaux
locale	L	L	Bénéfices et coûts locaux
Aéroports	F	F	Bénéfices et coûts nationaux
Chemins de fer	F	F	Bénéfices et coûts nationaux
Environnement	F / SN / L	SN / L	Bénéfices N / SN / L
Collecte des ordures, eau, égouts	L	L	Bénéfices locaux surtout
Protection contre les incendies	L	L	Bénéfices locaux surtout
Commerce intérieur	F	F	Bénéfices et coûts nationaux

Extrait de Shah (1994).

Tableau 4. **Décentrabilité de certains services publics**

	Externalisation (élevé-faible) 1-2-3-4-5	Tarification (faible-élevé) 1-2-3-4-5	Technicité (élevé-faible) 1-2-3-4-5	Décentrabilité (faible-élevé) 1-à-15
Éducation primaire	3	2	2	7
Autoroutes	1	1	2	4
Routes rurales	2	1	5	8
Transport urbain	4	4	4	12
Aéroports	3	4	2	9
Chemins de fer	1	4	2	7
Ports	4	4	3	11
Collection des ordures	5	1	5	11
Distribution de l'eau	4	5	4	13

Extrait de Prud'homme (1992).

1.3. Efficacité et décentralisation : la démarche théorique[7]

On distingue deux approches théoriques quant à l'impact de la décentralisation sur l'efficacité. L'approche dite d'économie publique normative (*normative public economics*), qui regroupe les travaux d'auteurs tels Musgrave (1997) et Zodrow et Mieszkowski (1986), considère que la décentralisation mène à une allocation inefficace des ressources, à des taxes régressives et à des niveaux de services publics insuffisants pour les plus pauvres[8]. On considère en effet que la perte d'économies d'échelle et les externalités inhérentes aux décisions prises par les gouvernements locaux et sous-nationaux conduisent à des budgets inadéquats. De plus, la compétition au niveau des taxes et impôts entre les gouvernements et la forte mobilité de l'assiette fiscale aux niveaux sn/l les forcent à réduire leur offre de biens et services ainsi qu'à utiliser des taxes de type utilisateur-payeur (*benefit taxes*) au détriment de taxes portant sur des assiettes mobiles ou basées sur la capacité à payer et donc de nature plus redistributive[9]. En s'appuyant sur une conception du gouvernement comme étant un planificateur social bienveillant qui désire maximiser le bien-être des citoyens, ces auteurs considèrent que la décentralisation doit être encadrée par des politiques de coordination et de planification et par un système de transfert ayant pour but de corriger les distorsions[10].

Une deuxième approche, celle du choix public (*Public Choice*), considère que les gouvernements poursuivent leurs propres intérêts et cherchent à maximiser leurs revenus et que la compétition entre les gouvernements constitue une contrainte nécessaire afin de les discipliner[11]. En s'appuyant sur les travaux de Tiebout (1956) et Brennan et Buchanan (1980), la compétition est vue comme favorisant l'efficacité au niveau de la fiscalité, de la réglementation et de la fourniture de biens et services, alors que la décentralisation favorise la compétition.

Les auteurs dans le domaine distinguent deux types de compétition[12]. Il y a la compétition verticale ou intergouvernementale et la compétition horizontale ou interjuridictionnelle. Deux mécanismes font en sorte que la compétition produise les incitatifs nécessaires à l'efficacité, le processus démocratique et la mobilité des électeurs. La démocratie permet la compétition verticale, qui à son tour :

« ...assure que l'assignation des pouvoirs dans les systèmes gouvernementaux décentralisés reflète l'avantage comparatif des gouvernements situés à différents niveaux dans la fourniture des biens et services. De façon simplifiée, parce que les politiciens envahiront des domaines de fourniture de gouvernements se situant à d'autres niveaux que si cela améliore le consentement (ou vote) que les citoyens leur accorderont, seulement les projets qui augmentent le bien-être seront entrepris »[13].

Alors que la démocratie et les élections permettent la compétition verticale, la mobilité des électeurs, en plus du processus électoral, favorisent la compétition horizontale. En effet, en votant « par déplacement », les électeurs choisiront les juridictions offrant les meilleurs biens et services (ceux qui correspondent à leurs préférences) aux prix (taxes) les moins élevés[14]. De cette façon, les gouvernements se voient dans l'obligation de répondre à deux forces contradictoires dans leur objectif d'attirer les électeurs et les votes. D'un côté, il y a la pression à réduire les taxes et les impôts (*tax competition*) et de l'autre, à offrir les meilleurs services possibles (*emulation competition*)[15]. Ce sont ces deux forces dans un environnement compétitif qui encouragent les gouvernements à atteindre des résultats efficaces dans la fourniture des biens et services.

Dans ce domaine, on traite de l'efficacité de consommation (allocation) et de production[16]. L'efficacité allocative se définit comme étant la capacité des gouvernements à fournir des biens et services publics dont la nature, la quantité et la qualité correspondent à celles désirées par les citoyens. L'efficacité productive correspond à la minimisation des coûts de fourniture des biens et services publics. La décentralisation nous éloigne d'un modèle monopolistique et favorise la concurrence entre les gouvernements, produisant les incitatifs nécessaires pour minimiser les coûts et diminuer les taxes[17]. Dans un contexte de mobilité des électeurs, ceux-ci, devant la même offre de biens et services, choisiront la juridiction avec les taxes et impôts les moins élevés pour une production donnée de biens et services publics. De plus, la décentralisation permet, par un processus d'expérimentation/innovation et d'émulation, d'atteindre des résultats plus efficaces qu'un seul gouvernement central qui adopte une approche uniforme pour toutes les juridictions[18].

En pratique, ce sont des aspects de la gestion publique qui font que la décentralisation réussit ou non, tels :

- l'intensité de la vie démocratique nationale et sn/l. On peut croire que si l'un de ces niveaux de gouvernement est peu démocratique par rapport à l'autre que le plus démocratique est celui qui répondra le mieux aux attentes/besoins de la population sn/l ;

- le niveau de corruption au niveau sn/l et national. On peut craindre que la corruption soit plus présente au niveau sn/l, étant donné les liens de proximité plus forts entre élus, fonctionnaires et population ;

- la qualité des bureaucraties sn/l peut être plus faible que celle de la bureaucratie nationale et à cause des salaires plus élevés et des cheminements de carrière plus intéressant au niveau central[19].

2. TRANSPORT ET DÉCENTRALISATION : DÉPENSES, RÉGLEMENTATION ET RECETTES

Nous traiterons tout d'abord de la production des services de transports qui résulte des dépenses publiques et de la réglementation gouvernementales. Nous nous tournerons ensuite vers les recettes.

2.1. Dépenses et réglementation

Nous présentons ici les principaux enseignements des écrits pour les quatre secteurs. Nous traitons tout d'abord des secteurs routiers et ferroviaires qui ont en commun l'importance du réseau, puis des secteurs portuaires et aéroportuaires où le nœud principal joue un rôle prépondérant.

2.1.1. Secteur routier

Le réseau routier type permet en moyenne le déplacement de 60 à 80 pour cent des personnes et des marchandises[20] au sein d'un pays. Il est composé de divers éléments tels une rue résidentielle, une route rurale, un grand boulevard urbain et une autoroute qui ont une composante à la fois locale, régionale et dans certains cas nationale. Il convient donc d'adopter un cadre d'analyse spécifique, lorsqu'il est question de décentralisation dans l'administration, la construction et le financement des routes.

Caractéristiques :

Les routes constituent un bien de réseau et sont interdépendantes les unes des autres. Elles n'ont d'utilité que comme composantes d'un réseau qui se doit de répondre à diverses utilisations. Certaines routes ne sont fréquentées que par quelques véhicules par jour, alors que d'autres parties du réseau comme les autoroutes sont empruntées quotidiennement par des dizaines de milliers de véhicules. Une route peut être surtout utilisée par des voitures, alors que d'autres doivent accueillir des poids lourds qui imposent des degrés de dégradation extrêmement variables. Pour les routes goudronnées, la dégradation de la chaussée varie proportionnellement à la puissance 4 de la charge par essieu, ce qui veut dire d'un camion de 30 tonnes avec trois essieux dégrade autant la route que 240 000 voitures d'une tonne[21]. Mais, le plus important est qu'on y retrouve plusieurs types d'utilisateurs que l'on peut classer en deux grandes catégories, à savoir les utilisateurs locaux et les utilisateurs transitaires. La présence de ces deux types d'utilisateurs a des répercussions au niveau de la gestion d'une route. En effet, les préférences des utilisateurs locaux en matière de déplacement, de fluidité et de sécurité sont différentes de celles des utilisateurs transitaires, qu'ils soient nationaux ou même internationaux, tout comme les niveaux de gouvernements susceptibles de répondre à leur demande de services routiers.

L'administration d'un réseau routier se révèle plus complexe que certains types d'infrastructures publiques (complexe sportif, caserne de pompiers) pour deux raisons : la présence de points de jonctions et le fait qu'une route traverse souvent plusieurs juridictions. Il importe alors de déterminer

quelle autorité sera responsable de la coordination, de la construction et de l'entretien. Les externalités importantes de certaines décisions prises par les autorités sn/l et qui justifient la présence de normes de qualité, de sécurité et d'aménagement rend le processus de décentralisation complexe. D'autre part, les sections d'une même route peuvent varier en âge, en état d'utilisation, en matériaux et standards de construction. La géographie, l'environnement, le climat et le relief imposent des contraintes sur la nature des routes possibles qui varient d'une région à une autre et affecte également le degré de dégradation, autant d'éléments dont il faut tenir compte pour la construction et l'entretien d'un réseau routier. Ainsi, la compétence et l'expertise des différents niveaux de gouvernements doivent être considérées dans tout projet de décentralisation.

Enfin, la question du financement des routes soit par l'intermédiaire de taxes spécifiques, de frais aux usagers ou encore à même les budgets des gouvernements se pose de façon particulière à ce domaine d'intervention de l'État. Certaines parties du réseau routier peuvent être considérées comme un « système ouvert »[22], c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de contrôler le nombre d'utilisateurs du réseau, comme par exemple les rues dans une ville ou les routes de campagne où un contrôle de la circulation serait trop coûteux et lourd à gérer. D'autres composantes comme les autoroutes nationales pourraient être financées avec des postes de péages. Il revient donc aux autorités d'évaluer la méthode la plus efficace de financement.

Formes de décentralisation :

Il peut s'articuler entre les niveaux de gouvernements différents types de relations dépendamment du modèle et du degré de décentralisation adopté. Parmi les plus communs[23], on retrouve :

- le modèle centralisé, où le gouvernement central est à la fois le propriétaire et l'administrateur du réseau via une agence ou un Ministère central ;
- le modèle déconcentré, où le réseau est la propriété du gouvernement central, mais où les décisions sont prises par différentes agences du gouvernement central ;
- le modèle délégué où le gouvernement central, propriétaire du réseau, transfère l'administration à des organisations semi-autonomes comme des entreprises publiques qui lui sont redevables ;
- le modèle dévolutif, où le gouvernement sn/l est à la fois propriétaire et administrateur de son réseau routier.

Il faut distinguer entre la décentralisation dite fonctionnelle et la décentralisation financière. La première fait référence au processus qui consiste à décentraliser les opérations qu'elles soient de l'ordre de la planification, de la formulation de politiques, de l'exécution des travaux, etc. La seconde forme de décentralisation a trait au financement de ces opérations. Il est à noter que ces deux formes sont relativement indépendantes l'une de l'autre et que ceci a des répercussions importantes sur la viabilité des réformes qui sont entreprises dans les différents pays[24].

Critères de décentralisation :

La présente section fournit une description des différents critères retenus dans le cadre d'un processus de décentralisation. Il y a deux approches[25] qui fournissent un cadre d'analyse pour un processus de décentralisation. Une première approche consiste à regarder du côté des différentes tâches et responsabilités relatives à l'administration des routes. On les classe en trois grandes catégories : l'administration, la construction et réhabilitation ainsi que l'entretien.

L'administration comporte les volets de planification, de coordination des points de jonction, de mise en place des politiques, de régulation, de normes de qualités et de sécurité. Cette dimension comporte des économies d'échelle importante[26], il est donc intéressant dans bien des cas de la confier au niveau central. Ainsi, le gouvernement central est en mesure d'imposer des standards et des procédures dans le but d'uniformiser certaines caractéristiques sociales et environnementales et techniques du réseau, il peut également inciter les gouvernements locaux ou régionaux à prendre en compte les intérêts d'ordre national dans leur planification et leur prise de décision. Finalement, le gouvernement central peut contribuer au volet administratif par l'entremise de recherches et d'évaluation de politiques, par la mise en disposition d'un équipement parfois trop coûteux pour certaines régions plus petites ou moins riches et d'autres mesures[27].

La construction et la réhabilitation constituent le deuxième volet de cette classification qui comprend les travaux d'ingénierie, l'analyse des coûts, la planification des travaux, la soumission des contrats et les appels d'offre. Ces responsabilités nécessitent la présence au sein des gouvernements responsables de la gestion un niveau d'expertise et de connaissances techniques qui n'est pas toujours disponible, surtout dans les pays en développement. De plus, la construction d'une route requiert un équipement et une machinerie lourde ainsi que des investissements souvent très importants. Néanmoins, la présence de l'entreprise privée dans ce secteur d'activité permet aux gouvernements sn/l d'assumer ces responsabilités d'une façon qui semble plus efficace que les gouvernements centraux[28].

La troisième catégorie de dépenses est l'entretien du réseau. Habituellement moins exigeante en ressources financières et techniques, mais plus intensive en terme de main-d'œuvre et de fréquence, il semble que les gouvernements sn/l soient plus aptes à gérer cette responsabilité en raison de leur capacité d'entretenir les réseaux à moindre coût[29]. Selon cette approche, il semble donc approprié de considérer la nature des tâches et des responsabilités à effectuer, lorsqu'un projet de décentralisation est entrepris par un gouvernement.

La deuxième approche consiste à classer la nature et les caractéristiques des routes, afin de déterminer quel niveau de gouvernement devrait s'en voir confier la responsabilité. La classification appropriée dépend bien entendu des spécificités de chaque pays considéré, mais on retient de façon générale quatre grandes catégories, à savoir les réseaux national, régionaux, ruraux et urbains. Ces réseaux se distinguent par les fonctions qu'ils remplissent de même que par les usagers desservis. Le réseau national est composé de routes qui jouent un rôle d'intérêt national, c'est-à-dire qui dépasse l'intérêt des communautés adjacentes. Les réseaux régionaux sont constitués des routes qui relient des communautés urbaines d'importance de même que des routes d'accès rural qui bénéficient à une partie importante d'une région, d'un état ou d'une province. Les réseaux ruraux sont les routes qui donnent accès à des communautés en périphérie et finalement les réseaux urbains qui sont constitués des routes permettant la circulation à l'intérieur des villes et des villages. On peut procéder à une sous-classification de ces derniers réseaux en fonction de la taille des villes. Une telle classification occulte les différences entre routes, pistes et sentiers que l'on retrouve en milieu rural dans les pays pauvres (Robinson et Stiedl, 2001).

Le raisonnement économique veut que le niveau de gouvernement responsable d'un réseau particulier soit celui qui est élu par les utilisateurs du réseau. Si une route est empruntée par des usagers locaux, le gouvernement local sera plus sensible à leurs préférences et pourra ainsi répondre mieux à la demande locale. Par contre, l'entretien d'une route qu'emprunteraient beaucoup d'usagers transitaires, mais qui serait confiée au gouvernement local, ne reflèterait probablement pas les préférences de ceux-ci. Ils n'auraient effectivement pas le moyen d'inciter le niveau de gouvernement responsable à prendre en compte leurs préférences, n'ayant aucun droit de vote dans la juridiction

concernée. De même, une route d'intérêt national sous responsabilité sn/l sera gérée d'une façon à atteindre des objectifs qui ne seraient pas nécessairement ceux privilégiés par l'État central et surtout appropriés pour la société dans son ensemble.

Il demeure certain qu'une classification de la sorte constitue un exercice périlleux, l'utilisation faite de la route n'étant pas toujours facile à déterminer ainsi que les considérations techniques, financières et politiques qui entrent en ligne de compte rendent la tâche souvent très complexe. Néanmoins, l'approche nous donne un point de départ intéressant qui nous permet de répartir les différentes responsabilités dans le secteur du transport routier.

Il est également possible de combiner les deux approches exposées plus haut. Le Tableau-synthèse suivant fournit un cadre général de répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernements. Il est similaire à celui mis de l'avant par Shah (1994) et présenté ci-dessus au Tableau 3, mais un peu plus centralisateur dans la répartition des pouvoirs.

Tableau 5. **Décentralisation dans le secteur routier**

	Administration	Construction/réhabilitation	Entretien
Réseau national	- central	- central ou régional	- central ou régional
Réseau régional	- régional/central	- régional	- régional
Réseau rural	- régional/local	- local	- local
Réseau urbain	- local/métropolitain	- local	- local

Tiré de Gutman (1999) et Darbéra (1993).

2.1.2. Les chemins de fer

Les réseaux de chemin de fer se distinguent du réseau routier de part leur technicité plus grande et leur accessibilité limitée. La décentralisation dans le domaine du transport ferroviaire est très avancée dans la plupart des pays industrialisés[30]. Alors que le transport ferroviaire est complètement privatisé aux États-Unis et au Japon dans le transport du fret comme dans le transport des voyageurs, le secteur public joue un rôle plus grand en Europe. Bien que la privatisation constitue une forme de décentralisation, elle déborde néanmoins du cadre de notre analyse, ne relevant plus du secteur public.

Caractéristiques :

Il faut distinguer dans le domaine des chemins de fer les différents types d'utilisation et d'infrastructures. Le transport ferroviaire concerne tout d'abord le transport des marchandises, ou fret, et le transport des personnes. Alors que le secteur privé du fret est très performant aux États-Unis, où 550 entreprises partagent un réseau de plus de 270 000 kilomètres[31], on assiste à une concentration du fret autour de quelques entreprises notamment en Allemagne et en France. Le secteur est surtout constitué de transport de longue distance, la distance moyenne étant de 300 kilomètres[32]. Dans le domaine du transport voyageur, on peut distinguer la longue distance, très souvent occupée par la grande vitesse (TGV) et le déplacement régional. Alors que la longue distance est gérée par le niveau

central dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest[33], c'est au niveau régional que l'on retrouve la décentralisation en Europe et en Amérique. Les 150 régions, *Länder*, cantons, communautés autonomes ou provinces que compte l'Europe de l'Ouest sont donc responsables dans une mesure variable de l'organisation et du financement du transport ferroviaire régional voyageur[34]. Il y a donc plusieurs modèles de décentralisation, où les relations entre le niveau national et les niveaux régionaux dépendent de divers facteurs dont l'étendue géographique, la densité démographique, l'hétérogénéité des régions, les traditions politiques, le degré d'autonomie des régions et la situation financière des réseaux[35]. Les problèmes de coordination, planification et financement, qui justifient dans biens des cas l'intervention du gouvernement central, se posent donc différemment pour chacun des pays et chacune des régions. Certains pays comme la Suisse et le Pays-Bas ont un degré de coordination très élevé au niveau des correspondances, des tarifs et de la concertation des investissements par exemple. On retrouve aussi des cas comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, pays plus vastes avec de fortes différences régionales et un degré de coordination moins élevé entre les régions. Il est à noter que la Grande-Bretagne a privatisé son réseau de chemins de fer. Comme on peut le voir, le rôle de l'État central varie donc beaucoup d'un pays à l'autre[36].

Formes de décentralisation :

La décentralisation dans le domaine du transport ferroviaire régional a pris plusieurs formes en Europe et on retrouve les différences les plus importantes au niveau de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation du réseau. Certains pays ont séparé le volet infrastructure du volet opération, comme la Suède qui a créé en 1988 la Banverket, l'administration responsable de l'unique réseau national et la France en 1997, qui a créé le Réseau Ferré de France. Ces organismes centraux sont responsables de la planification, l'investissement et l'entretien des infrastructures. D'autres pays comme la Suisse, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Danemark ont, de pair avec le réseau national, de nombreux réseaux régionaux publics et privés. Si le réseau national fait concurrence à ces réseaux régionaux en Suisse et en Allemagne pour le transport voyageur, le transport régional en Espagne en Italie se fait uniquement sur les réseaux régionaux[37].

Pour ce qui est du volet de l'exploitation des chemins de fer, la France a confié à un monopole national, la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF), l'exploitation du réseau et il revient aux régions, suite à la réforme de 2002, d'établir des ententes sur la prestation des services avec celle-ci. De son côté, la Suède a donné l'accès à son réseau à des opérateurs privés depuis 1996. Les régions, responsables de l'organisation, des horaires et tarifs, sont donc libres de choisir entre la compagnie nationale SJ et une des 15 compagnies privées pour la prestation des services de transport[38]. On retrouve cette forme de décentralisation aux Pays-Bas, en Suisse, en Allemagne et au Danemark également. On retrouve finalement en Italie et en Espagne des entreprises publiques ou semi-publiques responsables de la gestion de l'offre de transport comme de l'infrastructure du réseau régional ; on y trouve donc un opérateur unique pour chaque réseau régional. Le Tableau 3 présente les différents modèles de décentralisation adoptés par quelques pays européens.

Tableau 6. **Décentralisation dans le secteur ferroviaire régional, quelques pays, 2004**

	Opérateur unique	Opérateurs multiples	
Réseau unique (national)	France	Suède	
Réseaux multiples (national et régionaux)	Espagne Italie	Allemagne Danemark	Suisse Pays-Bas

Source : Auteurs.

2.1.3. Les ports et les aéroports

Les ports (aéroports) diffèrent des réseaux routiers et ferroviaires de par :

- leur rôle de point de concentration d'infrastructures permettant des échanges entre un mode de transport lent mais peu coûteux par tonne (rapide et coûteux par tonne) et un point de contact avec les réseaux routiers et souvent ferroviaires ;

- leur rôle dans plusieurs cas de porte d'entrée internationale au pays pour les biens (personnes) et donc de contrôle sécuritaire (biens, personnes, maladies,…) et de perception des droits de douane.

Les ports :

Le processus de décentralisation est avancé dans le domaine de la gestion des ports notamment en Europe, où la quasi-totalité des pays ont une forme ou une autre de gestion régionale des ports[39]. Le caractère local des infrastructures, de la main-d'œuvre ainsi que la nature commerciale de ses activités telles la manutention et la consignation expliquent en partie le niveau de décentralisation dans le domaine portuaire. Néanmoins, la présence d'externalités importantes comme par exemple les réductions du temps et des coûts de transport et de distribution ainsi que la nécessité d'une coordination dans la planification et le développement du transport des marchandises peuvent justifier une présence de l'État dans la gestion et l'administration des ports[40].

Caractéristiques :

Les ports se distinguent d'autres infrastructures de transport par leur caractère très local et leur zone d'influence économique ou *hinterland*[41], qui peut varier de façon importante. Certains ports à vocation commerciale peuvent couvrir plusieurs régions, voir des pays, alors que d'autres sont des ports de pêche ou de plaisance locaux. On retrouve différentes classifications selon les pays comme la France qui compte entre autres 17 ports d'intérêt national sous contrôle de l'État central[42] ou encore le Japon qui possède 4 ports dits «ports majeurs spécifiquement désignés»[43]. La libéralisation des marchés, les nouvelles technologies, les développements dans le transport maritime et l'intégration des différents modes de transport sont tous des facteurs qui ont favorisé la concurrence entre les ports[44]. Ce contexte qui requiert un mode de gestion décentralisé permet aux ports d'exercer leurs activités commerciales de façon efficace et souple. De cette façon, les ports américains, notamment, ont su s'adapter à la demande des entreprises de cargos en pleine mutation suite aux changements dans

l'industrie des conteneurs, dans la technologie des communications ainsi que dans la manipulation des cargos[45]. Pourtant, un port ne peut pas fonctionner comme une simple entreprise commerciale et la gestion des ports doit certainement demeurer une préoccupation des gouvernements.

En effet, une gestion strictement locale ne permettrait pas la mise en place d'une stratégie de développement national et la rationalité économique d'une entreprise privée ne permettrait certainement pas la poursuite d'objectif d'intérêt collectif comme par exemple, l'accessibilité de zones mal desservies par un réseau routier ou encore le maintien de services pour certains trafics de marchandises qui ne sont pas rentables. Les ports peuvent jouer un rôle de moteur économique pour une région, permettent l'ouverture d'une région sur l'économie internationale ainsi que la collection de revenus en devises dans certains pays[46]. Les ports font également partie de la frontière nationale et les règles portuaires concernant les questions de police et de douane doivent être traitées au niveau central[47]. En plus d'une gestion efficace, le port doit pouvoir bénéficier d'une coordination dans les investissements des gouvernements nationaux et sous-nationaux. Un réseau de transport terrestre, routier ou ferroviaire, doit permettre l'intégration du port aux réseaux des industries à l'intérieur. Il est donc important de maintenir une bonne cohésion entre les plans de développement des ports et celui des infrastructures de transports internes. Le gouvernement central peut également s'impliquer à d'autres niveaux comme, par exemple, les travaux de dragage, de déglaçage ainsi que des services d'aide à la navigation[48]. Des investissements dans des infrastructures lourdes telles des chenaux, des digues, des bassins et des écluses, afin de permettre aux ports d'accueillir les navires de grande capacité sont également jugés du ressort du niveau national[49].

Formes de décentralisation :

Les formes de décentralisation dans la gestion des ports sont multiples, on retrouve néanmoins deux entités de base, soit l'autorité portuaire et l'entreprise portuaire. Quatre sphères d'activités sont partagées entre ces deux entités, soit la régulation et la planification et la coordination, la gestion des opérations portuaires (comme la sécurité, la police et l'entretien), l'investissement et les activités marchandes liées au port[50].

L'autorité portuaire peut être de nature publique, centralisée ou décentralisée, ou encore mixte ou privée. Une gestion publique centralisée signifie que les décisions de planification, de développement et d'investissement ainsi que les choix commerciaux et même parfois la politique de tarification sont toutes prises par une autorité centrale. C'est-à-dire que le gouvernement central s'occupe de la régulation, de la cohésion de la place portuaire ainsi que des opérations portuaires. Elle peut alors déléguer ou non les activités marchandes à des entreprises portuaires privées, selon que c'est un port dit propriétaire foncier ou encore un port opérateur. Ce mode de gestion laisse peu de marge de manœuvre aux autorités portuaires locales et ne semble pas compatible avec le contexte de compétitivité actuel des ports. La gestion publique décentralisée permet une plus grande participation des autorités locales, mais le gouvernement central doit demeurer responsable de la définition d'une politique portuaire nationale qui comprend les règles de gestion, de financement, les critères de répartition, d'investissement public, les obligations des ports quant au respect des obligations de service public et d'intérêt régional, c'est-à-dire le volet de la coordination et de la régulation[51]. La participation des gouvernements sous-nationaux peut prendre plusieurs formes, notamment au niveau du financement des infrastructures, du soutien de projets d'investissements, de la participation au capital de la société propriétaire du port[52]. Une gestion privée signifie que le port est la propriété d'investisseurs individuels, de holdings ou de conglomérats et que ceux-ci sont responsables de l'autorité portuaire.

L'entreprise portuaire peut également revêtir plusieurs formes comme une entreprise à capitaux privés, publics ou mixtes, une coopérative, une association, etc.[53].

Les aéroports :

Les aéroports présentent des caractéristiques semblables aux ports. On retrouve le même caractère local des infrastructures et de la main-d'œuvre ainsi que la nature commerciale des activités. Les aéroports constituent également des outils de développement économique importants et tout comme les ports, ils sont des points d'entrée d'un pays, ce qui implique des questions de douanes, d'immigration et de sécurité. L'intervention gouvernementale est donc justifiée par ces composantes d'intérêt public. Toutefois, alors que les ports permettent surtout le déplacement des marchandises, les aéroports permettent surtout le déplacement des personnes.

Formes de décentralisation :

La politique publique face aux aéroports a commencé à évoluer en 1970, mais la privatisation s'est accélérée durant les années 1980s avec la privatisation du British Airport Authority (BAA-1987). Dans plusieurs cas, il y a eu vente complète ou partielle des aéroports au secteur privé. On distingue trois types de propriété[54].

- corporatisation : on crée une entité administrative autonome distincte pour gérer l'aéroport. Ceci est un type de déconcentration qui encourage une approche 'affaires', permet de distinguer agence de réglementation et opérateur et permet une meilleure rétention des recettes associées aux opérations ;

- participation privé : ceci peut se faire à l'aide de contrats de gestion ou de l'octroi d'un bail pour l'aéroport pour une période donnée ;

- privatisation entière ou partielle : on vend une partie ou l'ensemble des droits de propriété de l'aéroport.

En pratique, on observe que les diverses formes de gestion, non seulement co-existent, mais peuvent se succéder à travers le temps. Ainsi au Danemark, les aéroports étaient opérés jusqu'en 1990 par une compagnie publique appartenant au gouvernement danois. Cette compagnie a été transformée alors en société par actions demeurant entièrement de propriété publique. En 1994, 25 pour cent fut vendu au secteur privé et en 2000, la majorité des actions étaient dans les mains du secteur privé. En 2004, un tiers du capital-action est détenu par le gouvernent danois et le reste par divers investisseurs privés. Au Canada, dans le cadre de la politique des aéroports nationaux, le gouvernement fédéral a créé les autorités aéroportuaires à qui il a confié la gestion de 26 aéroports identifiés comme faisant partie du système des aéroports nationaux. Les critères retenus sont plus de 200 000 passagers par année et/ou les aéroports se trouvant dans une capitale provinciale. Le gouvernement central est demeuré le propriétaire des aéroports, mais il les a loués pour une période de 60 ans aux autorités. Le reste des aéroports a, soit été transféré à des entités publiques provinciales, régionales ou locales, soit en dernier recours à des entreprises privées[55]. La création de ces autorités aéroportuaires devait permettre une plus grande efficacité et une plus grande souplesse par rapport aux réalités locales. Afin de permettre l'investissement et de s'assurer la rentabilité des aéroports, le gouvernement fédéral a délégué aux autorités aéroportuaires la responsabilité d'imposer des tarifs aux utilisateurs, sans mettre en place une réglementation nationale[56].

2.2. Recettes

Les divers niveaux de gouvernement doivent toucher des recettes pour financer leurs activités, y compris celles en transport. De façon générale, le principal critère de partage est la mobilité de l'assiette fiscale, à savoir sa capacité de se déplacer d'une juridiction fiscale à une autre pour se soustraire en tout ou en partie à ses obligations fiscales. Plus l'assiette est mobile, plus elle devrait être taxée à un niveau supérieur de gouvernement, pour éviter la concurrence fiscale et les déplacements de fardeau entre États locaux. L'assiette de l'impôt foncier est immobile et donc une bonne source de financement pour des services locaux tels l'enlèvement des ordures ou la lutte contre les incendies, lorsque les frais d'usagers ne sont pas utilisables. Les impôts sur le travail (impôt sur le revenu et taxe sur la masse salariale) et sur la consommation (TVA, taxe d'accise) portent sur des activités des individus et des ménages, agents plus mobiles que le sol mais moins que le capital. Finalement, les corporations ont à leur disposition un ensemble de moyens (prix de transferts, structure financière, etc.) permettant de déplacer leur fardeau fiscal.

Mais, quant est-il des impôts et taxes plus spécifiquement associées au transport, tels les taxes sur les carburants, les frais de documentation (carte grise, plaques, permis de conduire) et les droits d'utilisation (péage ponctuel, vignette annuelle) ? Le Tableau 7 mis en avant par Shah (1994) présente des propositions précises pour ces diverses sources de revenus. À son examen, on constate que la réponse dépend de l'attribution des responsabilités pour les routes. Il est pertinent d'ajouter que :

- la taxation des carburants peut avoir pour but, non seulement de financer les routes, mais également de réduire la pollution et l'encombrement routier en réduisant l'utilisation des véhicules privés, particulièrement aux fins du navettage. Dans un tel cas, une partie de ces revenus devront être versés en ne tenant pas compte des responsabilités pour les routes[57]. Ceci soulève également la question de quel pourcentage de ces taxes doit être versé à des fonds routiers lorsqu'ils existent. Notons que la pertinence de ces fonds est remise en question (Gwilliam et Shalizi, 1999) ;

- le choix des mécanismes de prélèvement n'est pas anodin. Le document sur *La réforme de la taxation des transports*[58] préconisé pour l'Europe fait bien ressortir ceci. On y discute des mécanismes actuels et indique que «les taxes sur les carburants… bien qu'elles soient efficaces en ce qui concerne les émissions de CO^2, elles ne peuvent se différencier en vue de servir de mesure d'incitations efficaces pour réduire la congestion, la pollution, les nuisance sonores et les coûts des accidents» (p. 7). On propose donc des tarifications kilométriques variant selon le lieu et le moment, tout en reconnaissant que des péages de cordon et des péages routiers différenciés peuvent être également utiles. On ne discute pas de la répartition entre niveaux de gouvernements de ces revenus. Notons que des travaux sur les États-Unis font ressortir que des facteurs politiques, tels l'importance des non-résidents parmi les usagers et le comportement des états voisins déterminent en partie les choix dans ce domaine (Levinson, 2001).

Tableau 7. **Assignation du pouvoir de taxation**

Type de taxe	Détermination		Collection et administration	Commentaires
	assiette	taux		
Impôt personnel	F	F / SN / L	F	
Taxes sur la masse salariale	F / SN	F / SN	F, SN	Imposition des bénéfices (ex : assurance sociale)
Taxes de vente (TVA)	F	F	F	
Propriété	SN	L	L	
Taxes sur les unités thermales	F / SN / L	F / SN / L	F / SN / L	Selon l'impact de la pollution
Carburants	F / SN / L	F / SN / L	F / SN / L	Selon la responsabilité pour les routes
Charges sur les émanations	F / SN / L	F / SN / L	F / SN / L	Selon l'impact de la pollution
Postes de péage, vignette	F / SN / L	F / SN / L	F / SN / L	Selon la responsabilité pour les routes
Frais de stationnement	L	L	L	Contrôle de la congestion locale
Frais d'immatriculation, taxes de transfert et frais annuels	SN	SN	SN	Responsabilité de l'état, de la province, du canton
Permis de conduire et frais	SN	SN	SN	Responsabilité de l'état, de la province, du canton

Source : Shah (1994).

3. EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'EFFICACITÉ

3.1. Résultats généraux

Plusieurs indicateurs ont été retenus dans la littérature, afin de mesurer l'efficacité associée à la décentralisation. On retrouve des indicateurs microéconomiques, tels l'efficacité des bureaucraties gouvernementales, des indices de corruption, de santé des populations, de degré de scolarisation et d'alphabétisation ainsi que des analyses de coûts production et d'entretien d'infrastructures publiques et de fourniture de services publics. Des indicateurs macroéconomiques sont également utilisés portant sur l'impact de la décentralisation sur l'équilibre fiscal, sur la taille des gouvernements ainsi que sur la croissance économique.

Indicateurs microéconomiques

Dans une étude portant sur l'impact de la décentralisation sur la gouvernance, Huther et Shah (1998) ont trouvé une corrélation positive et statistiquement significative entre la décentralisation, mesurée par le ratio des dépenses des gouvernements sn/l sur l'ensemble des dépenses des gouvernements, et l'efficacité bureaucratique gouvernementale. De même, l'absence de corruption était corrélée avec la décentralisation, une relation confirmée par d'autres études sur la question[59].

On a aussi trouvé que la décentralisation permettait d'atteindre de meilleurs résultats au niveau de l'indice de développement humain des Nations Unis (HDI). Cet indice, composé de différentes mesures portant sur la présence de soins médicaux de base, de l'espérance de vie, du taux d'alphabétisation, du niveau moyen de scolarité et du revenu par habitant, permet de bien rendre compte de la capacité des gouvernements de fournir les services de base à sa population[60]. Une corrélation positive entre le HDI et la décentralisation a aussi été trouvée par Huther et Shah (1998).

Dans une étude sur les dépenses sn/l en infrastructures publiques, Estache et Sinha (1995) ont trouvé que celles-ci augmentaient plus que proportionnellement au degré de décentralisation dans les pays en voie de développement, mais moins que proportionnellement dans les pays développés. Humplick et Estache (1995) ont trouvé que la décentralisation permettait une plus grande capacité générative des installations électriques dans une étude portant sur 100 pays en développement. Des tarifs plus bas sont aussi une des conséquences de la décentralisation trouvées par les auteurs. La décentralisation est également associée à une meilleure performance dans le secteur de la distribution de l'eau avec une diminution en pourcentage de la perte d'eau, des coûts de production plus bas ainsi qu'une plus faible incidence de maladies transmises par des eaux non traitées[61].

Indicateurs macroéconomiques

Dans une étude de 1985, Oates a tenté de vérifier la relation entre la décentralisation, mesurée par la part des dépenses et revenus sn/l sur l'ensemble des dépenses et revenus gouvernementaux, et la taille du secteur public. Ses conclusions ne permettent pas d'établir un lien significatif entre décentralisation et taille du secteur public[62]. On a depuis tenté d'étudier ce lien en utilisant des

données plus appropriées ainsi que des mesures de décentralisation qui correspondaient mieux à ce concept complexe. Néanmoins, les résultats ne permettent toujours pas de tirer une conclusion définitive sur la question. Ehdaie (1994) a trouvé que la décentralisation avait une corrélation négative avec la taille du secteur public, Jin et Zou (2002) ont trouvé que la décentralisation des dépenses conduit à une taille plus importante du secteur public, alors que la décentralisation des revenus conduit à une taille plus petite. Plus récemment, dans une étude sur 10 pays en transition de l'Europe de l'Est, Meloche, Vaillancourt et Yilmaz (2004) n'ont pas trouvé de relation significative entre la décentralisation et la taille du secteur public, mais ils ont toutefois obtenu une corrélation négative entre l'autonomie fiscale des gouvernements sn/l et la taille du secteur public. Finalement, Ebel et Yilmaz (2002) ont repris la même méthodologie que Oates, mais avec des données plus représentatives de la structure des revenus des gouvernements sn/l et ils ont trouvé une relation négative entre la décentralisation et la taille du secteur public.

Dans cette même étude, Ebel et Yilmaz ont aussi tenté de mesurer l'impact de la décentralisation sur la performance budgétaire du secteur public. Ils ont trouvé que l'autonomie fiscale des gouvernements sous-nationaux (mesurée par le ratio des taxes sur lesquelles ces gouvernements contrôlent le taux et l'assiette sur l'ensemble des revenus des gouvernements sn/l) améliorait la position fiscale de ces gouvernements[63]. Huther et Shah (1998) parviennent à des conclusions similaires en trouvant une corrélation négative entre la décentralisation et le ratio de la dette publique sur le PIB. Toutefois ces résultats sont contredits par d'autres études qui ont trouvé un effet négatif de la décentralisation sur la position fiscale des gouvernements sn/l ainsi qu'une relation significative entre les déficits sn/l et leurs conséquences sur l'équilibre budgétaire des gouvernements centraux[64].

Enfin, toute une série d'études dans les dernières années a porté sur l'impact de la décentralisation sur la croissance économique. Encore une fois, les résultats jusqu'ici ne nous permettent pas d'arriver à une conclusion définitive sur la question. Ebel et Yilmaz (2002) obtiennent une relation positive entre l'autonomie fiscale des gouvernements sn/l et la croissance économique, relation également trouvée par Akai et Sakata (2002) dans leur étude sur la décentralisation fiscale aux États-Unis. Toutefois, Meloche, Vaillancourt et Yilmaz (2004) ainsi que Freinkman et Yossifov (2001) ne trouvent aucune relation significative entre la décentralisation fiscale et la croissance économique. Zhang et Zou (1998) trouvent, quant à eux, qu'un degré plus élevé de décentralisation fiscale est associé à une croissance économique provinciale plus faible pour la période de 1980 à 1992 en Chine. Finalement, Davoodi et Zou (1998), dans leur étude sur la décentralisation dans 80 pays en développement et développés, trouvent que la décentralisation est associée à une croissance du PIB plus faible pour les pays en développement et ne trouvent aucune relation pour les pays développés.

Le Tableau suivant présente un résumé de différentes études portant sur l'impact de la décentralisation sur l'efficacité. Ces études ont porté sur des indicateurs microéconomiques et macroéconomiques et le Tableau permet d'avoir une vue d'ensemble sur l'état des connaissances empiriques que nous avons sur la question aujourd'hui.

Tableau 8. **Décentralisation et efficacité : quelques résultats empiriques généraux**

Étude	Description	Conclusions
	Indicateurs microéconomiques	
Huther et Shah (1998)	Décentralisation et gouvernance, échantillon de 80 pays	Décentralisation est corrélée avec efficacité bureaucratique, absence de corruption et indicateur de développement humain (HDI) élevé
Lindaman et Thurmaier (2002)	Décentralisation et besoins fondamentaux, panel de 100 pays en développement	Décentralisation produit des résultats plus élevés sur le HDI
Humplick et Estache (1995)	Décentralisation et efficacité des infrastructures, échantillon de 100 pays en développement	Décentralisation permet capacité générative plus grande et tarifs plus bas (électricité), perte d'eau moindre (distribution)
	Indicateurs macroéconomiques	
Meloche, Vaillancourt et Yilmaz (2004)	Décentralisation, taille du secteur public et croissance économique, panel de 10 pays en transition	Aucune relation significative entre décentralisation et taille du secteur public et décentralisation et croissance économique
Ebel et Yilmaz (2002)	Décentralisation, taille du secteur public, équilibre fiscal et croissance économique, panel de 6 pays en transition	Relation négative entre décentralisation et taille du secteur public, relation positive entre position fiscale et décentralisation et croissance économique et décentralisation
De Mello (2000)	Décentralisation et équilibre fiscal, échantillon de 30 pays	Décentralisation nuit à l'équilibre fiscal des gouvernements sn/l et centraux
Davoodi et Zou (1998)	Décentralisation et croissance économique, panel de 46 pays pour la période 1970-1989	Relation négative entre décentralisation et croissance économique pour les pays en développement

Source : Auteurs.

3.2. Applications spécifiques aux transports

Le secteur routier

Dans ce secteur, l'efficacité est définie en termes de coûts de production et d'utilisation et de qualité. Alors que les coûts de production sont mesurés en $/km, les coûts d'utilisation de la route doivent être inférés à partir des indicateurs de qualité[65]. Les indicateurs couramment utilisés[66] sont la

proportion du réseau routier qui est pavé, la proportion des routes pavées en mauvais état et la proportion des routes non pavées en mauvais état. La première variable indique la valeur du stock des routes, les routes pavées ayant une plus grande valeur que les routes non pavées, alors que les deux autres fournissent la qualité de ce stock. Une mesure standard, l'*International Road Roughness Index* (IRI), permet d'identifier les routes en bon et mauvais état selon des critères définis par Paterson (1987)[67].

On a trouvé dans une étude de la Banque Mondiale sur 42 pays en développement que là où l'entretien des routes se faisait de façon décentralisée, les retards étaient moins fréquents et les conditions des routes étaient meilleures. De façon agrégée, la part des routes pavées en mauvais état passait de 22 à 12 pour cent avec la décentralisation et celle des routes non pavées en mauvais état de 33 à 15 pour cent[68]. Une autre étude a comparé la performance sur secteur routier pour l'année 1985 d'un échantillon de 76 pays en développement et a trouvé que la décentralisation contribuait à l'amélioration des conditions des routes non pavées, mais que les conditions des routes pavées et la proportion des routes pavées pour l'ensemble du réseau demeuraient inchangées[69]. Finalement, une étude de cas de Robinson et Stiedl (2001) sur trois pays en développement d'Afrique et d'Asie a trouvé que la décentralisation du secteur routier ne résultait pas en une amélioration des routes à cause de la déficience de facteurs structurels comme des responsabilités et des pouvoirs politiques inadéquats, des ressources financières instables et insuffisantes ainsi qu'un manque de capacité au niveau de la gestion locale[70].

Une étude importante de Humplick et Moini-Araghi en 1996 a porté sur la structure optimale de fourniture des routes (construction de routes neuves et entretien du réseau déjà existant). Ils ont analysé les données de 35 pays, industrialisés et en développement, sur une période de 10 ans en plus de regarder le cas de la Corée du Sud pour la période allant de 1968 à 1992 et un autre panel de huit *Länder* allemands pour la période 1980-1992. En utilisant une approche de doubles coûts, c'est-à-dire en incorporant dans leur analyse les coûts de production et d'utilisation des routes, ils ont trouvé que la décentralisation permettait de minimiser les coûts d'entretien, permettant de réaliser des routes de meilleure qualité à coût moindre. Le financement des coûts d'administration du réseau devrait être réparti de façon à ce que les gouvernements sous-nationaux financent 90 pour cent des dépenses pour le réseau en laissant 10 pour cent du financement au niveau central. Il semble que les meilleurs résultats aient été atteints lorsque le gouvernement central participait à la planification, à la coordination, à l'élaboration des politiques ainsi que des normes de qualité et de sécurité. Finalement, les auteurs n'ont pas trouvé de relation entre le niveau de décentralisation et la minimisation des coûts de construction. D'autres facteurs tels la concurrence entre les fournisseurs privés et la qualité des procédures contractuelles semblaient plus importants[71].

Les chemins de fer

Alors que le transport ferroviaire est privatisé aux États-Unis, au Japon et en Grande-Bretagne, que le fret est de plus en plus libéralisé en Europe et que le transport longue distance des voyageurs demeure de compétence nationale, nous procèderons à des études de cas sur le transport régional des voyageurs pour certains pays de Europe de l'Ouest. En raison des réformes récentes en France et en Allemagne ainsi que des différents niveaux de décentralisation des chemins de fer régionaux dans les pays européens, nous tenterons de dégager les effets de la décentralisation sur l'efficacité du transport ferroviaire.

Certains pays ont une longue tradition de décentralisation dans le secteur ferroviaire. Ainsi, le transport régional des passagers a toujours été de responsabilité cantonale en Suisse et son système hautement coordonné est parmi les plus efficaces au monde. D'ailleurs, les Suisses arrivent au deuxième rang en terme de mobilité ferroviaire avec en moyenne 2 200 kilomètres par année par

personne. Un maillage exceptionnel, un cadencement généralisé, une coordination entre les différents modes de transport rendent le réseau suisse très performant[72]. On trouve d'autres exemples comme l'Italie et l'Espagne, où la décentralisation des réseaux régionaux donne de très bons résultats. Le réseau de Lombardie, le *Ferrovie Nord Milano Esercizio*, est le plus performant d'Europe avec ses 327 kilomètres de long, ses 500 trains par jour et ses 50 millions de voyageurs par année[73]. Le *Ferrocariles de la Generalitat de Catalunya*, le réseau régional d'Espagne, compte seulement 195 kilomètres de voies ferrées, mais a un trafic de 60 millions de passagers par année[74]. Ces brefs exemples de gestion régionale du transport des voyageurs, parmi les plus efficaces d'Europe, illustrent de façon sommaire les avantages de la décentralisation dans le secteur ferroviaire.

D'autres pays de tradition plus centralisatrice, comme l'Allemagne et la France, n'ont décentralisé leur service de transport régional qu'en 1997 et 2002 respectivement. On a toutefois noté que des améliorations notables sont survenues avec les réformes. Les *Länder*, maintenant responsables du financement et de l'organisation des services ferroviaires régionaux, choisissent comme opérateur, soit le réseau national DB-AG, soit un des 150 réseaux privés. Les résultats ont été une accélération du développement du trafic régional, alors que le budget des *Länder* consacré au transport régional des passagers est passé de 8.7 milliards de DM en 1996 à plus de 15 milliards quatre ans plus tard[75]. La question se pose par contre à savoir si l'augmentation des dépenses est due à une hausse des coûts ou encore à la révélation d'une demande occultée par la centralisation. Une étude plus approfondie du secteur serait nécessaire.

En France, suite à une première phase d'expérimentation avec 7 régions en 1997 qui a donné des résultats prometteurs, on a transféré à l'ensemble des régions la pleine responsabilité du transport ferroviaire régional en 2002. C'est donc à ces dernières de déterminer l'importance et la fréquence de l'offre en confiant les opérations à la SNCF par voie de contrat. Il est encore trop tôt pour faire un diagnostic de la situation, bien qu'il semble y avoir des problèmes au niveau du transfert des ressources financières[76]. Néanmoins, les résultats obtenus par les régions expérimentales pour la période 1996-1999 sont très encourageants : progression de l'offre mesurée en train-kilomètres de plus de 17 pour cent, alors qu'elle n'a progressé que de 1.4 pour cent dans les autres régions (sauf pour les régions Île-de-France et Corse), introduction de normes de qualité dans les ententes prises avec la SNCF avec un système de bonus et de sanctions avec comme résultats une amélioration de la ponctualité, de la qualité des gares et des trains, de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, de l'accueil et le confort des voyageurs en gare, de l'information aux usagers, etc. Le financement des services de trains régionaux pour les régions expérimentales entre 1997 et 2000 a été de 4.7 milliards de francs, plus du double pour l'ensemble des autres régions[77]. Enfin, les incitations des régions ont contribué à augmenter la productivité de l'entreprise, tant au niveau de l'équipement roulant, de l'accélération des trains, du cadencement, de l'optimisation des correspondances ainsi que de la revitalisation de dessertes régionales devenues moins attrayantes par un manque d'investissement[78].

Les ports

La décentralisation a permis aux ports européens et américains d'avoir une capacité d'adaptation et d'innovation face aux nouvelles réalités du transport maritime. La forte compétition entre les ports, l'évolution des technologies de communication, de manipulation des cargos, le renouvellement des installations pouvant accueillir les bateaux-conteneurs modernes, tous ces facteurs ont favorisé un cadre de gestion et de planification décentralisée[79]. Pourtant, l'expérience de la décentralisation dans le domaine portuaire n'a pas donné de bons résultats partout. Ainsi, la décentralisation des ports au Japon n'a pas donné les résultats espérés[80].

La situation financière des ports japonais est aujourd'hui précaire. La nature du financement et du partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernements ont fait en sorte qu'après 40 ans de décentralisation, le secteur portuaire japonais est aux prises avec des problèmes de surcapacité et de déficit budgétaire[81]. Plusieurs facteurs comptables et politiques sont en cause, mais des problèmes au niveau des transferts financiers entre les gouvernements ont créé une situation où les revenus ne sont pas liés aux dépenses. En raison de la Loi sur les Ports et les Havres, les gouvernements régionaux sont en charge du financement des ports, mais la planification et les décisions d'investissements se font au niveau local. Cette situation a conduit à une politique de développement portuaire, non plus axée sur des objectifs de réduction de temps et de coûts de distribution, mais bien à des objectifs de création d'emploi et de transferts sous forme d'investissement. À cause de la structure de financement prévue par la loi, les autorités locales n'ont à supporter qu'une partie des décisions d'investissements qu'elles prennent. Malgré des comités de révisions régionaux et nationaux, notamment du Ministère des Transports, affectés à la vérification des plans de développement, il est rarement arrivé qu'un plan de développement local ait été refusé[82]. Le cas japonais est une illustration d'un processus de décentralisation dans lequel les incitatifs financiers encouragent les autorités locales à se comporter de manière sous-optimale du point de vue national.

D'ailleurs, les critiques de la décentralisation des ports japonais sont reprises aussi dans le cas des ports américains où certains observateurs déplorent la surcapacité des installations portuaires, le développement portuaire qui ne prend pas suffisamment en compte le potentiel économique des secteurs côtiers ainsi que de l'impact environnemental des travaux d'envergures comme des digues, des canaux, des écluses, etc. De plus, la décentralisation des ports américains a créé une situation où le nombre très important d'acteurs rend la coordination des politiques, de la planification et des opérations très difficiles[83].

Les aéroports

La décentralisation des aéroports, qui a donné lieu à la création d'entité autonome dans plusieurs pays, a permis de réaliser des gains importants en terme d'efficacité. La situation financière globale ainsi que le système de gestion des aéroports ainsi décentralisé ont eu tendance à s'améliorer[84]. C'est le cas au Canada notamment où, après les réformes de 1992 qui transféraient la responsabilité des aéroports nationaux du gouvernement fédéral à des autorités aéroportuaires locales, on a vu les aéroports commencer à dégager des surplus après des années de déficits. Avant le transfert, il était estimé que le gouvernement fédéral fournissait près de $135 millions annuellement au système national des aéroports. En 2001, le gouvernement a reçu plus de $235 millions en loyer de la part des autorités aéroportuaires locales[85]. Selon une revue de Transport Canada faite en 2001, le transfert des aéroports a été un succès tant au niveau financier, alors que les autorités aéroportuaires des quatre aéroports les plus importants sont parvenues à dégager des surplus budgétaires, qu'au niveau du service à la clientèle, de la sécurité et des opérations. De plus, la décentralisation a permis de stimuler l'investissement dans les aéroports canadiens, alors qu'en 2001, plus de $5 milliards étaient investis uniquement par le secteur privé[86].

CONCLUSION

La décentralisation est un phénomène fort complexe, faisant l'objet d'un nombre croissant d'études ainsi que de réformes partout à travers le monde. Dans ce texte, nous avons tenté de dégager les leçons apprises sur la décentralisation dans un domaine appliqué, à savoir, comment la décentralisation permettait d'encourager l'efficacité dans le secteur des transports par le moyen de la compétition et l'émulation gouvernementale. La recherche économique dans ce domaine en est encore à ses débuts et nous avons tenté de rassembler les connaissances sur le sujet. S'il y a consensus théorique sur la question, les résultats empiriques de la décentralisation ne nous permettent toujours pas de tirer des conclusions claires et définitives. L'analyse est souvent rendue complexe par des facteurs structurels, historiques et politiques qui ont un impact non négligeable sur les résultats de réformes et de programmes de décentralisation. De plus, des problèmes de disponibilité de données ainsi que le peu d'études réalisées sur les applications spécifiques de la décentralisation au secteur des transports limitent l'étendue de nos conclusions. Le sujet se doit donc de demeurer au centre des préoccupations des gouvernements et des chercheurs, compte tenu des gains substantiels en terme d'efficacité que la décentralisation a permis d'atteindre dans de nombreux cas de réforme ainsi que des prédictions faites par la théorie.

NOTES

1. Cette section du texte s'inspire de Gauthier et Vaillancourt (2002).
2. Delcamp (1995), p. 733.
3. Bolderson et Mabbett (1999), p. 178.
4. Delcamp (1995), p. 735.
5. Rosenbaum (1998) p. 509.
6. Rosenbaum (1998) p. 510.
7. On retrouve les résultats empiriques en 3.1.
8. Oates et Schwab (1991) p. 127.
9. Sato (2003) p. 20 et Edwards et Keen (1996) p. 115.
10. Edwards et Keen (1996) p. 115.
11. Sato (2003) p. 20.
12. Breton (1999) p. 12.
13. Breton (1999) p. 14.
14. Hamlin (1991) p. 201.
15. Shannon (1991) p. 119.
16. Hamlin (1991) p. 201 et Breton (1999) p. 16.
17. Hamlin (1991) p. 201.
18. Tanzi (1996) p. 300.
19. Tanzi (1996) p. 300.
20. Gutman (1999) p. 87.
21. Hourcade (2002) p. 308.

22. Robinson et Stiedl (2001) p. 55.
23. Voir Robinson et Stiedl (2001) p. 55.
24. Humplick et Moini-Araghi (1996a) p. 33.
25. Voir par exemple Humplick et Moini-Araghi (1996a) et Gutman (1999).
26. Humplick et Moini-Araghi (1996a) p. 38.
27. Darbéra (1993) p. 206.
28. Humplick et Moini-Araghi (1996b) p. 30.
29. Humplick et Moini-Araghi (1996a) p. 38.
30. Batisse (2003a) p. 58.
31. *Ibid*. p. 47.
32. Batisse (2003b) p. 9.
33. Faivre D'Arcier (2002) p. 390.
34. Batisse (1999) p. 48.
35. *Ibid*. p. 48.
36. Batisse (2003a) p. 53.
37. *Ibid*. p. 56.
38. Batisse (1999) p. 49.
39. Terrassier (2002) p. 1.
40. Terada (2002) p. 10.
41. Chapon (2002) p. 304.
42. Terrassier (2002) p. 3.
43. Terada (2002) p. 4.
44. Terrassier (1999a) p. 4.
45. Newman et Walder (2003) p. 160.
46. Terrassier (1999b) p. 1.
47. Chapon (2002) p. 305.

48. Terrassier (1999b) p. 4.

49. Chapon (2002) p. 305.

50. Terrassier (1999a) p. 1.

51. *Ibid*. p. 3.

52. Terrassier (2002) p. 4.

53. Terrassier (1999a) p. 3.

54. Cortes (2002) p. 7.

55. Valo (2001) p. 3.

56. *Ibid*. p. 3.

57. Turgeon et Vaillancourt (2002) p. 178.

58. Conférence Européenne des Ministres des Transports, Conseil des Ministres CEMT/CM(2003)3/FINAL, mai 2003.

59. Voir Fisman et Gatti (2000) et de Mello et Barenstein (2001).

60. Lindaman et Thurmaier (2002) p. 923.

61. Humplick et Estache (1995) p. 95.

62. Oates (1985) p. 756.

63. Ebel et Yilmaz (2002) p. 14.

64. Freinkman et Yossifov (2001) p. 130, de Mello (2000) p. 375 et Fornasari, Webb et Zou (2000) p. 426.

65. Humplick et Moini-Araghi (1996a) p. 9.

66. Voir Humplick et Estache (1995), Gutman (1999).

67. Humplick et Estache (1995) p. 83.

68. *World Development Report* 1994, p. 75.

69. Humplick et Estache (1995) p. 95.

70. Robinson et Stiedl (2001) p. 62.

71. Humplick et Moini-Araghi (1996a) p. 38.

72. Batisse (1999) p.48 et Batisse (2003a) p. 54.

73. Batisse (2003a) p. 56.

74. *Ibid*. p. 56.

75. Batisse (2003a) p. 55.

76. Batisse (2003b) p. 5.

77. Faivre D'Arcier (2002) p. 393.

78. Crozet et Heroin (1999) p. 193.

79. Newman et Walder (2003) p. 160 et Terrassier (2002) p. 4.

80. Terada (2002) p. 14.

81. *Ibid*. p. 12.

82. *Ibid*. p. 13.

83. Newman et Walder (2003) p. 160.

84. OACI (2001) p. 3.

85. Valo (2001) p. 4.

86. *Ibid*. p. 5.

BIBLIOGRAPHIE

Akai, N. et Sakata, M. "*Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence form State-Level Cross-Section Data for the United States*." Journal of Urban Economics, 52(1), 2002, 93-108.

Batisse, F. "*La régionalisation des transports ferroviaires est un phénomène mondial*." Revue générale des chemins de fer, septembre 1999, 44-52.

Batisse, F. "*La décentralisation dans les chemins de fer, un fait mondial qui n'est pas nouveau*." Revue générale des chemins de fer, février 2003, 45-58.

Batisse, F. "*La décentralisation des transports ferroviaires a-t-elle atteint ses limites ?*", Rail International, juin 2003, 2-15.

Bolderson, H. et Mabbett, D. "*Devolded Social Security System: Principal-Agent versus multi-level governance*." Journal public politics, no 18, 1999, 177-200.

Brennan, G. et Buchanan, J.M. "*Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*", Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

Breton, A. "*The Comparative Efficiency of Competitive and Cooperative Federalism*" dans Rationality in Public Policy: Retrospect and Prospect, A Tribute to Douglas G. Hartle, Bird, R. M., Trebilcock, M. J. et Wilson, T. A. (eds), Canadian Tax Foundation, Toronto, 1999, 9-17.

Chapon, J. "*La décentralisation en matière de transports : une bonne chose à manipuler avec précautions*." Transports, 415, septembre-octobre 2002, 301-306.

Conférence Européenne des Ministres des Transports, Conseil des Ministres. *La réforme de la taxation des transports*, CEMT/CM(2003)3/FINAL, mai 2003.

Cortes, Z. "*Aiport's Privatization and the Quality of the Services*." Présentation dans le cadre de la conférence Airport Management: Security and Quality, Balanced Commitments, La Antigua, 2002.

Crozet, Y. et Heroin, E. "*Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire*." Politiques et management public, volume 17, no 3, septembre 1999, 171-191.

Darbéra, R. "*An analytical framework for decentralizing roads with illustrations from France and Venezuela*" dans PTRC 21st Summer Annual Meeting, 13-17 September 1993, University of Manchester Institute of Science and Technology, Proceedings of Seminar B Highways, Londres : PTRC Education and Research Services, 195-207.

Davoodi, H. et Zou, H. "*Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study.*" Journal of Urban Economics, 43, 1998, 244-257.

Delcamp, A. "*Les problèmes de la déconcentration dans les pays européens.*" Revue française d'administration, 11(4), 1995, 730-740.

De Mello, L. "*Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis.*" World Development, vol. 28, no 2, 2000, 365-380.

De Mello, L. et Barenstein, M. "*Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*", IMF Working Paper, International Monetary Fund, May 2001.

Ebel, R. D. et Yilmaz, S. "*On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*", World Bank Policy Research Working Paper No 2809, World Bank: Washington, mars 2002.

Edwards, J. et Keen, M. "*Tax competition and Leviathan.*" European Economic Review, 40, 1996, 113-134.

Ehdaie, J. "*Fiscal Decentralization and the Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data*", World Bank Policy Research Working Paper No 1387, World Bank : Washington, 1994.

Estache, A. et Sinha, S. "*Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure*", World Bank Policy Research Working Paper No 1457, World Bank : Washington, mai 1995.

Faivre D'Arcier, B. "*Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire.*" *Transports*, 416, novembre-décembre 2002, 389-398.

Fisman, R. et Gatti, R. *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No 2290, World Bank : Washington, 2000.

Fornasari, F., Webb, S. B. et Zou, H. "*The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence.*" Annals of Economics and Finance, 1, 2000, 403-433.

Fox, W. F. et Wallich, C. "*Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: The Dayton Challenge.*" dans Fiscal Federalism in Developing Countries, Bird, R. et Vaillancourt, F. (eds), United Kingdom : Cambridge University Press, 1998.

Freinkman, L. et Yossifov, P. "*Decentralization in Russian Regional Budgets and Its Impact on Economic Performance.*" dans World Bank Economists' Forum, volume 1, Devarajan, S., Rogers, F.H. et Squire, L. (eds), World Bank, 2001, 113-33.

Gauthier, I. et Vaillancourt, F. « *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place* ». Miméo. World Bank Institute, 2002.

Gutman, J. "*Decentralizing Roads: Matching Accountability, Resource, and Technical Expertise.*" dans Beyond the Center: Decentralizing the State, Burki, S. J., Perry, G. E., Dillinger, W. (eds), World Bank : Washington, 1999, 87-98.

Gwilliam, K. et Shalizi, Z. "*Road Funds, User charges and Taxes.*" The World Bank Research Observer, 14(2), 1999, 159-185.

Hamlin, A. P. "*Decentralization, Competition and the Efficiency of Federalism.*" Economic Record, 67(198), septembre 1991, 193-204.

Hourcade, J. "*Tarification de l'usage des infrastructures et internalisation des coûts externes dans les transports.*" Transports, 415, septembre-octobre 2002, 307-315.

Humplick, F. et Estache, A. "*Does Decentralization Improve Infrastructure Performance.*" dans Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations, Estache, A. (ed), World Bank Discussion Papers No. 290, Washington DC, 1995.

Humplick, F. et Moini-Araghi, A. "*Is There an Optimal Structure for Decentralized Provision of Roads?*", World Bank Policy Research Working Paper No 1658, World Bank : Washington, 1996a.

Humplick, F. et Moini-Araghi, A. "*Decentralized Structures for Providing Roads: A Cross-Country Comparison*", World Bank Policy Research Working Paper No 1657, World Bank : Washington, 1996b.

Huther, J. et Shah, A. "*Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*", World Bank Policy Research Working Paper No 1894, World Bank : Washington, mars 1998.

Jin, J. et Zou, H. "*How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?*", Journal of Urban Economics, 52(2), 2002, 270-293.

Lindaman, K. et Thurmaier, K. "*Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization*", Economic Development and Cultural Change, 50(4), juillet 2002, 915-934.

Levinson D. "*Why States Toll An Empirical Model of Finance Choice*", Journal of Transport Economics and Policy, 35(2), 2001, 223-238.

Meloche, J.-P., Vaillancourt, F. et Yilmaz, S. "*Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?*", World Bank Policy Research Working Paper No 3254, World Bank : Washington, March 2004.

Musgrave, R.A. "*The theory of public finance: a study in public economy*", McGraw-Hill, Toronto, 1959.

Musgrave, R.A. "*Devolution, grants and fiscal competition.*" Journal of Economic Perspectives, 11, 1997, 65–72.

Newman, D. et Walder, J. H. "*Federal ports policy.*", Maritime Policy & Management, 30, 2003, 151-163.

OACI, Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, sixième édition – 2001.

Oates, W.E. "*Fiscal federalism*", Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Oates, W.E. "*Searching for Leviathan: An Empirical Study.*" American Economic Review, 75(4), 1985, 748-757.

Oates, W. E. et Schwab, R. M. "*The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition*." dans Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Kenyon, D. A. et Kincaid, J. (eds), The Urban Institute Press, 1991, 127-145.

Paterson, W. D.O., "*Road Deterioration and Maintenance Effects: Models for Planning and Management*", Baltimore, MD, John Hopkins University Press, 1987.

Prud'homme, R. "*On the dangers of Decentralization"*, The World Bank, Infrastructure and Urban Development, Mimeo, décembre 1992.

Robinson, R. et Stiedl, D. "*Decentralization of Road Administration: Case Studies in Africa and Asia*". Public Administration and Development, 21, 2001, 53-64.

Rosenbaum, A. "*Gouvernance et décentralisation leçons de l'expérience*." Revue française d'administration publique, no 88, 1998, 507-516.

Sato, M. "*Tax competition, rent-seeking and fiscal decentralization*." European Economic Review, 47, 2003, 19-40.

Shah, A. "*The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Countries*." Policy and Research Series, no. 23. Washington, World Bank, 1994.

Shannon, J. "*Federalism's 'Invisible Regulator – Interjurisdictionnal Competition*." dans Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Kenyon, D. A. et Kincaid J. (eds), Washington D.C., The Urban Institute Press, 1991, 117-125.

Tanzi, V. "*Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*." Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, Washington D.C., World Bank, 1996, 295-316.

Terada, H. "*An analysis of the overcapacity problem under the decentralized management system of container ports in Japan*." Maritime Policy & Management, 29, 2002, 3-15.

Terrassier, N. « *Évolution de la gestion et de l'organisation des ports* », Isemar, synthèse No 13, janvier 1999.

Terrassier, N. « *La réforme portuaire au Canada: une nouvelle politique de transports* », Isemar, synthèse n° 16, avril 1999.

Terrassier, N. « *Ports et Régionalisation* », Isemar, synthèse No 47, septembre 2002.

Tiebout, C.M. "*A pure theory of local expenditures*." Journal of Political Economy, 64, 1956, 416-424.

Turgeon, M. et Vaillancourt, F. "*The Provision of Highways in Canada and the Federal Governement*." Publius, 32(1), 2002, 161-181.

Valo, S. 3*The Continuing Evolution in Canadian Airport Privatization3*, Airports Council International – North America, www.aci-na.org, 12-21-2001.

World Bank, "*World Development Report 1994"*, New York: Oxford University Press, 1994.

Zhang, T. et Zou, H. "*Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China*." Journal of Public Economics, 67, 1998, 221-240.

Zodrow, R.G. et Mieszkowski, P. "*Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods*." Journal of Urban Economics, 19, 1986, 356–370.

TAXATION, FINANCEMENT ET LES TRANSFERTS DE RESPONSABILITÉ DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

Rémy PRUD'HOMME[1]
Université de Paris XII
PARIS
FRANCE

Copyrighted material

TAXATION, FINANCEMENT ET LES TRANSFERTS DE RESPONSABILITÉ DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 49

2. LE DÉBAT SUR LA DÉCENTRALISATION 50

3. DÉGROUPAGE DANS LES TRANSPORTS 53

3.1. Transport routier 53
3.2. Transport aérien 54
3.3. Transport ferroviaire 55
3.4. Transport par eau 58
3.5. Transports urbains 58
3.6. Privatisation et décentralisation 60

4. DÉCENTRALISATION DES TAXES LIÉES AU TRANSPORT 61

4.1. Caractéristiques des taxes liées au transport 61
4.2. Possibilité de décentralisation des taxes liées au transport 63

5. CONCLUSION 67

NOTES 68

BIBLIOGRAPHIE 69

Paris, juin 2004

Copyrighted material

1. INTRODUCTION

Les transports relèvent, en partie du moins, de la compétence de la puissance publique. C'est un secteur dans lequel les défaillances du marché sont nombreuses. Il peut s'y produire une baisse progressive des coûts marginaux, des externalités positives et négatives. Il peut y exister des biens publics purs ou des biens tutélaires. Livré à lui-même, il ne donnera pas les résultats optimaux. Ce qui ne justifie peut-être pas pour autant une intervention de l'État, comme on le pensait il y a 30 ans[2], car il faut aussi tenir compte des défaillances des pouvoirs publics. Mais ces défaillances du marché laissent pour le moins présumer une intervention de ces derniers. On constate dans les faits que cette présomption se mue souvent en justification et que, dans tous les pays, la « puissance publique » joue un rôle dans le domaine des transports.

Cependant, la « puissance publique » est un acteur protéiforme. Il faudrait plutôt se référer aux pouvoirs publics au pluriel. Dans tous les pays, sauf dans les plus primitifs ou les plus petits, il existe plusieurs niveaux d'administration, sans parler des groupements d'administrations à un niveau donné. Même dans les États unitaires, les pouvoirs publics à tous les niveaux ont une forte légitimité politique découlant généralement du suffrage universel. Ils ont le pouvoir de lever des impôts, d'engager des dépenses, de réglementer, d'interdire. En affirmant que les pouvoirs publics doivent intervenir dans le secteur des transports, on ne dit pas quel niveau d'administration devrait le faire, ni dans quel domaine.

La décentralisation est le transfert de responsabilités et de ressources d'un niveau n d'administration vers le niveau n-1, en général de l'administration centrale vers une administration régionale. La notion est ambiguë en ce qu'elle est employée pour décrire à la fois le résultat (le degré de décentralisation) et le processus (le mouvement dans le sens de ce résultat) ; dans le présent document, nous nous efforcerons de n'utiliser ce mot que dans la première de ces deux acceptions, c'est-à-dire une situation où les responsabilités et les ressources sont principalement dévolues au niveau n-1 d'administration.

Les compétences dans le domaine des transports – de même que la fiscalité liée aux transports – peuvent donc être plus ou moins décentralisées, et de diverses façons. Certains régimes sont sans doute meilleurs que d'autres. Et surtout, dans le domaine des transports, les évolutions rapides du contexte technique, économique et social impliquent des changements dans l'attribution de responsabilités aux divers acteurs, y compris ceux de la puissance publique. Rien ne permet de penser que, pour un pays quel qu'il soit, l'état actuel de la décentralisation soit le meilleur possible. Tous les pays devraient donc s'interroger en permanence sur les changements qu'ils pourraient et devraient envisager dans la décentralisation de la gestion des transports.

Cette note brève est une tentative modeste de réfléchir à certaines des questions en jeu, en accordant une importance particulière à la dimension fiscale et financière de l'équation. Il arrive trop souvent – et à la grande surprise des économistes des finances publiques – que les politiques des

transports ne soient examinées que du point de vue des dépenses, comme si l'origine, la disponibilité et l'utilisation des fonds publics n'avaient aucune importance[3]. Le document commence par exposer la théorie de la décentralisation en général, c'est-à-dire les coûts et les avantages associés aux systèmes décentralisés (section 2). Il se poursuit par un examen de ce qui pourrait être décentralisé dans les divers modes et activités de transport (section 3). La section suivante se penche sur les taxes liées au transport et soulève la question de la possibilité et des modalités de leur décentralisation (section 4). La dernière section tire les conclusions de cette réflexion (section 5).

2. LE DÉBAT SUR LA DÉCENTRALISATION

Les économistes ont mis longtemps à réaliser que la puissance publique n'est pas simplement une administration centrale. La première édition de la *Théorie des finances publiques* de Musgrave, l'un des traités qui a eu le plus de retentissement dans ce domaine, ne comportait que quelques pages sur les administrations locales, en fin d'ouvrage. Au cours des 30 dernières années, cependant, il s'est dessiné ce que l'on pourrait appeler une théorie de la décentralisation, mettant en lumière les bienfaits et les coûts potentiels d'un régime décentralisé. Une bonne part de ces travaux nous vient des États-Unis, sous l'appellation étrange de « fédéralisme budgétaire » (Oates 1972).

D'abord, la décentralisation n'est pas uniquement, ni essentiellement, une question économique. Ses objectifs et ses conséquences sont politiques également. Elle redistribue le pouvoir. Elle favorise la participation politique et donne le sentiment d'être associé aux affaires publiques. Il est plus difficile, pour un acteur isolé ou un individu, de monopoliser le pouvoir dans ce contexte et, de ce fait, la décentralisation renforce la démocratie ou, du moins, la protège mieux contre la dictature. En pratique, la décentralisation progresse souvent sous l'impulsion de groupes ou parties qui en escomptent certains bénéfices strictement politiques.

Le principal avantage économique attendu de la décentralisation est une meilleure *efficience allocative*. L'argumentation avancée par la théorie du fédéralisme budgétaire classique est la suivante. Les habitants de différentes zones ou régions ont des goûts et des besoins différents. Si les impôts et les dépenses sont décidés par l'administration centrale, il n'y a pas d'assortiment d'impôts et de dépenses qui convienne à toutes les régions, en termes de volume ou de structure. La population de la région A aura davantage de taxes à acquitter (et de dépenses) qu'elle ne le souhaite en réalité ; la population de la région B en aura moins ; celle de la région C disposera de plus de transports et de moins d'éducation qu'elle n'en veut, alors que ce sera le contraire dans la région D. En revanche, dans un régime décentralisé où chaque région décide le volume des impôts et la répartition des dépenses qui répondent le mieux à ses besoins, tous les habitants pourront jouir de l'ensemble de biens et de services publics correspondant à leurs préférences. De ce point de vue, le passage d'un système centralisé à un système décentralisé améliorera forcément le bien-être.

La décentralisation est également susceptible d'améliorer l'*efficience productive*. Certains font valoir que les administrations infranationales peuvent faire la même chose que les administrations nationales à moindre coût. Elles sont mieux informées des besoins et des possibilités à l'échelon local,

elles peuvent réagir plus rapidement et avec une plus grande souplesse, et leurs électorats observent et surveillent de plus près leurs actions. Elles sont avantagées sur le plan de l'information. Autrement dit, la décentralisation réduit les coûts de transaction.

Des arguments défavorables ont été avancés également (Prud'homme 1995). La thèse de l'efficience allocative tient pour acquis que tous les habitants d'une région donnée ont des goûts semblables, et également des revenus comparables. Elle postule en outre que les élections locales et régionales sont un mécanisme efficace d'expression d'une demande précise de biens et de services publics. Elle table aussi sur l'hypothèse selon laquelle l'administration centrale ne peut pas assurer un traitement différent selon les régions et, concrètement, elle exclut la déconcentration. Toutes ces hypothèses sont très sujettes à caution et devraient faire l'objet de vérifications empiriques.

L'existence d'économies d'échelle et la puissance des bureaucraties nationales affaiblissent l'argument de l'efficience productive. Si, ou plutôt lorsque les coûts unitaires diminuent au fur et à mesure que les quantités produites augmentent, il peut s'avérer plus efficace par rapport aux coûts que l'offre vienne de l'échelon national. Les vêtements de prêt-à-porter peuvent donner lieu à des coûts de transaction plus élevés que des vêtements sur mesure confectionnés par le tailleur d'à côté, et se révéler tout de même moins chers. Il est très fréquent que des bureaucraties nationales fortes, efficaces, bien contrôlées et surveillées comme il convient donnent de meilleurs résultats que des bureaucraties locales morcelées, généralement plus politisées et ne bénéficiant pas d'une aussi bonne formation. Dans ce cas également, des études empiriques seraient nécessaires.

La décentralisation peut, selon certains, *compromettre la stabilité macroéconomique*. La gestion macroéconomique, qui s'appuie sur les politiques budgétaire et monétaire, est du ressort des administrations centrales (ou d'une administration européenne, pour les pays de la zone euro). Si la part des taxes, dépenses et emprunts infranationaux devient excessive et que les administrations centrales en perdent la maîtrise, il leur sera impossible de faire face à leur mission de gestion macroéconomique, ce dont témoigne l'expérience de certains pays latino-américains.

Facteur plus important peut-être, la décentralisation risque de *creuser les disparités*. Dans les faits (mais non dans la théorie stricte de la décentralisation), les diverses régions ou collectivités locales d'un pays ne sont pas en situation d'égalité. Certaines sont plus prospères que d'autres, en termes d'activité et de revenus. Quelle que soit l'assiette des impôts locaux, qu'il s'agisse des biens immeubles, du revenu, de la consommation ou de l'activité, les bases d'imposition par habitant différeront d'une région à l'autre. Dans un régime centralisé, ce facteur n'a pas grande importance : les régions plus riches contribueront davantage (par habitant) au budget de l'administration centrale. Partons de l'hypothèse selon laquelle les dépenses de l'administration centrale sont les mêmes dans tout le pays (toujours par habitant) : les régions plus riches recevront du budget moins d'argent qu'elles n'en ont versé, elles seront perdantes au jeu budgétaire. Par contre, les régions plus pauvres y gagneront. Par conséquent, un régime et un budget centralisés sont en général systématiquement redistributifs. (Si l'administration centrale favorise les régions plus démunies au niveau des dépenses, comme c'est souvent le cas, la redistribution sera encore plus importante).

Dans un système décentralisé en revanche, et presque par définition, rien de cet ordre ne se produit. Les régions pauvres à faible base d'imposition sont confrontées à un choix impossible. Soit elles décident d'appliquer des taux d'imposition moyens et elles ne collecteront pas assez de recettes fiscales pour assurer des services de niveau moyen : cela n'encouragera pas la population, ni les entreprises à s'y établir, ce qui aggravera l'appauvrissement de ces régions. Soit elles décident des taux d'imposition supérieurs à la moyenne, afin de générer des recettes fiscales suffisantes pour

assurer des services de niveau moyen, ce qui dissuadera également la population et les entreprises de s'y installer, et entraînera là aussi un appauvrissement de ces régions. La décentralisation de la fiscalité et des dépenses comporte un mécanisme intrinsèque qui accentue l'inégalité géographique.

Cet écueil est ce que l'on appelle le problème du déséquilibre horizontal. Il existe aussi un problème de déséquilibre vertical, qui renvoie au constat que les bons impôts locaux sont rares. Toutes les taxes sont jusqu'à un certain point distorsives et coûteuses, mais certaines le sont plus que d'autres. Il est à noter surtout que les impôts locaux le sont souvent davantage que les taxes prélevées à l'échelon national. C'est le cas, en particulier, des « bonnes » taxes modernes, telles la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu. Imposées à l'échelon local, à différents taux, elles incitent les entreprises et les ménages à s'implanter dans les régions où les taux d'imposition sont bas, ce qui a un coût pour l'économie. (Dans un monde mondialisé, ce problème devient même grave au niveau international). La décentralisation des dépenses est donc beaucoup plus facile que la décentralisation fiscale : c'est là la définition du déséquilibre vertical.

Des transferts du budget de l'État permettent de remédier partiellement tant au problème du déséquilibre vertical qu'à celui du déséquilibre horizontal. L'administration centrale peut assurer la collecte de la majeure partie des impôts, puis effectuer d'importants transferts vers les administrations infranationales, corrigeant ainsi le déséquilibre vertical, tout en s'assurant que les plus défavorisées d'entre elles en reçoivent davantage que les plus prospères, ce qui corrige le déséquilibre horizontal. Mais il y a des limites à ce qui est réalisable au moyen de transferts. La décentralisation ne saurait revenir à dire : « Vous, l'État, collectez les fonds ; nous, collectivités locales, les dépenserons ». Ce système irait à l'encontre de l'argument fondamental en faveur de la décentralisation, à savoir qu'elle implique la responsabilité fiscale, et réduirait à néant les mérites qu'on lui prête.

Le débat théorique sur la décentralisation est intéressant en ce qu'il met en lumière un certain nombre de mécanismes partiels importants, mais souvent contradictoires. Il ne laisse pas présager un degré « optimal » illusoire de décentralisation en général. Il fait ressortir plutôt la nécessité de trouver un équilibre entre différents systèmes, découlant de compromis imparfaits, pour les différents services et selon les cas de figure rencontrés.

Il laisse à penser également que la possibilité de décentralisation d'un service est fonction de ses caractéristiques. Trois d'entre elles semblent dignes d'intérêt : la production d'externalités, l'applicabilité de redevances et la technicité. La première concerne la quantité et les types d'effets externes et de retombées géographiques associés au service en question. La décentralisation d'un service est d'autant plus simple que ses répercussions extérieures sont faibles ; les services ayant des effets de réseau ou des retombées considérables ne sont pas des cibles faciles pour la décentralisation. La deuxième caractéristique fait référence à la facilité avec laquelle un service peut être financé au moyen de redevances d'usage, par opposition à l'impôt. Plus un service se prête au paiement par l'usager, plus il est aisé de le décentraliser. Quant à la technicité, elle correspond au degré de compétences techniques et administratives nécessaires pour assurer la prestation du service concerné. Plus la technicité du service est faible, plus sa décentralisation est facile en raison des économies d'échelle et de gamme associées à sa prestation, avantages dont il est difficile de tirer profit quand il y a plusieurs prestataires, mais qui seront moins importants et ne risquent d'entraîner que des pertes minimes d'efficience productive.

3. DÉGROUPAGE DANS LES TRANSPORTS

Vu sous l'angle de la décentralisation (et sous de nombreux autres également), les « transports » sont très hétérogènes et ne se prêtent pas à des généralisations faciles. Le degré effectif et souhaitable de décentralisation est fonction du mode (rail, route, air, eau, conduites), de l'usage (marchandises, personnes) et du volet concerné (mise à disposition de l'infrastructure, exploitation).

3.1. Transport routier

L'intervention des pouvoirs publics dans le transport routier est forte partout, parce que les infrastructures routières sont le plus souvent mises à disposition par l'État ou les collectivités. Les routes à péage privatisées font exception, mais leur importance est en général relativement faible. Dans la plupart des pays, les routes entrent dans trois catégories : d'intérêt national, d'intérêt régional et d'intérêt local. La notion d'« intérêt » n'est pas très rigoureuse, mais elle est assez claire en pratique. Elle est à rapprocher de la notion de production d'externalités que l'on vient d'évoquer. Une route d'intérêt local est essentiellement une route utilisée par des usagers locaux. Les avantages associés à son existence et à sa qualité (de construction et d'entretien) bénéficieront surtout aux résidents de la collectivité, et non à ceux venant d'ailleurs, ce qui justifie la décentralisation de la construction et de l'entretien de cette infrastructure au niveau de cette collectivité. La décentralisation réduit au minimum les risques d'excès ou d'insuffisance de l'offre de routes locales. Lorsqu'une route dans une collectivité locale commence à être empruntée par trop d'usagers extérieurs, le risque d'insuffisance de l'offre apparaît. Les contribuables (et électeurs) locaux répugneront dès lors à payer pour un service qui profitera à d'autres : il vaudra donc mieux considérer qu'il s'agit d'une route d'intérêt régional et la décentraliser au niveau de l'administration régionale. De même, certaines routes sont largement utilisées par un trafic interrégional et ne sauraient, de ce fait, être laissées sous la tutelle d'une administration régionale ; il faut les maintenir sous un régime centralisé et qu'elles relèvent de la compétence de l'administration centrale ou fédérale. C'est pourquoi, dans la plupart des pays, les routes d'intérêt national relèvent de l'État, les routes d'intérêt régional des régions, et les routes d'intérêt local des collectivités locales. La question est toutefois plus complexe pour plusieurs raisons.

Le classement des routes dans ces trois catégories est en partie arbitraire. Une part importante du trafic circulant sur les routes « nationales » est en fait régional. Dans les zones urbaines, le trafic sur les routes nationales qui contournent les villes (souvent des périphériques) est fréquemment local, pour l'essentiel. Les répercussions sont inévitables. On peut considérer que les erreurs de catégorisation sont minimes et devraient être ignorées ou acceptées.

Il est possible également de concevoir des transferts ponctuels ou des mécanismes de cofinancement permettant de prendre partiellement en charge ces retombées. Une route périphérique qui profitera aux usagers locaux comme aux nationaux peut être financée conjointement par les

administrations centrale et locale intéressées. Qui en est officiellement responsable importe peu. Si c'est l'autorité locale, elle obtiendra un transfert de l'administration centrale, si c'est l'administration centrale, elle obtiendra une contribution de la collectivité locale.

La décentralisation de la construction et de l'entretien des routes à un niveau d'administration infranational ne signifie pas pour autant que l'administration centrale peut et devrait ignorer comment le service de transport routier est assuré par l'administration infranationale concernée. Si chaque collectivité locale, voire chaque région, devait mettre en œuvre son propre système de signalisation, sa propre conception des routes, ses propres dispositifs de sécurité, ses propres opérations de déneigement, ses propres limites de vitesse, ses propres normes de poids autorisé par essieu, etc., le transport routier dans tout le pays deviendrait à l'évidence plus complexe, plus dangereux et plus onéreux. Un ensemble de normes et règles communes est très souhaitable, voire indispensable. Il peut être défini par négociation entre les divers niveaux d'administration ou imposé par l'administration centrale. Un cadre réglementaire centralisé n'est pas incompatible avec un régime décentralisé, il peut même en faciliter la mise en place.

Convient-il de dissocier les compétences en matière de construction et d'entretien ? Il arrive que la conception et la construction d'une route relèvent d'un niveau d'administration et que l'entretien soit du ressort d'un autre, la construction étant centralisée et l'entretien décentralisé. Certains arguments plaident pour cette solution : l'entretien est (ou passe pour) moins complexe sur le plan technique que la construction. C'est aussi un domaine dans lequel l'information locale joue un plus grand rôle. Par ailleurs, c'est le service offert par la route qui compte ; or, ce service (concrètement, c'est surtout de la qualité de la route qu'il s'agit) dépend tant de la construction que de l'entretien. En outre, les coûts d'entretien sont fonction des coûts de construction. Si l'administration qui assure la construction de la route n'est pas chargée de son entretien, elle aura du mal à résister à la tentation de livrer une route « bon marché », ce qui alourdira les coûts d'entretien ainsi que, dans la plupart des cas, le coût total (construction plus entretien) de la route en question. Il se peut aussi qu'en faisant abstraction des coûts d'entretien, on aboutisse à un excès d'offre de capacité routière. D'où l'on voit que la séparation de la construction et de l'entretien n'est pas sans entraîner de graves dangers.

3.2. Transport aérien

Le transport aérien est devenu, dans nombre de pays de l'OCDE, le deuxième mode de transport en termes de chiffre d'affaires, ce qui est la mesure de l'utilité la moins mauvaise dont on dispose. Les pouvoirs publics, à tous les niveaux, n'interviennent plus beaucoup dans cette activité : au cours des 20 dernières années, on a observé un désengagement généralisé du secteur public dans toutes les filières de ce secteur. Les appareils et les compagnies aériennes sont désormais privés, pour la plupart, et les aéroports le sont aussi de plus en plus ; même les activités de contrôle de la circulation aérienne sont en cours de privatisation dans certains pays (le Royaume-Uni, par exemple). Les compétences de la puissance publique se cantonnent aux domaines suivants : (i) le choix du lieu d'implantation des aéroports, (ii) l'attribution de créneaux aéroportuaires et l'autorisation d'emprunter les routes aériennes, (iii) les mesures de lutte contre le bruit, et (iv) la sécurité et la fiabilité des contrôles des avions, des vols ou des compagnies aériennes. Aucune des ces fonctions de surveillance et de contrôle n'est très coûteuse à assurer, et plusieurs peuvent être partiellement sous-traitées. Ce sont néanmoins des missions essentielles et doivent être du ressort (directement ou indirectement) d'une forme ou une autre d'administration publique. Mais à quel niveau ?

Les possibilités de décentralisation semblent, en ce cas précis, relativement limitées. Presque par définition, un vol partant du point A pour se rendre au point B en empruntant une route aérienne qui survole le point C relève de plus d'une administration infranationale. On peut imaginer que A et B

-- ainsi que C – se concertent et décident d'une réglementation commune. Mais il en découlerait des coûts de transaction élevés et il apparaît judicieux d'en laisser le soin à une autorité nationale ou internationale. C'est tout aussi vrai pour les mesures de protection de l'environnement et de sécurité. Il s'agit, dans un sens, d'un bien public pur, dès lors que tous les territoires peuvent bénéficier du contrôle exercé par une autorité (centrale) à un coût marginal nul, et qu'aucun territoire ne peut en être privé. Il est justifié que cela relève de la compétence d'une administration centrale.

Le choix du lieu d'implantation des aéroports est la seule tâche qui pourrait, en partie du moins, être décentralisée. Une administration locale ou régionale est en effet probablement mieux placée qu'une administration nationale pour choisir le lieu et décider de l'aménagement d'un aéroport, mais il faut tout de même tenir compte du point de vue de l'administration centrale, car la compatibilité avec des normes nationales (ou internationales) de sécurité et d'environnement s'impose.

3.3. Transport ferroviaire

Contrairement au transport aérien, le transport ferroviaire relève dans une très large mesure des pouvoirs publics. En premier lieu, et avant tout, dans presque tous les pays (à l'exception des États-Unis), le rail est fortement subventionné. Bien que les subventions massives en jeu soient souvent déguisées au moyen de diverses astuces[4] comptables, elles deviennent évidentes quand on compare ce qui est effectivement acquitté par les usagers et ce qui est effectivement dépensé pour assurer le service. Selon une évaluation empirique, dans de nombreux pays, environ la moitié des coûts du transport ferroviaire sont réellement couverts par les recettes, le solde étant à la charge des finances publiques. Très souvent, le produit des ventes ne couvre même pas les coûts d'exploitation. Il va sans dire qu'il n'existe pas de taxes spécifiques liées au transport ferroviaire : ce mode est souvent exonéré totalement ou en partie des prélèvements fiscaux courants. Deuxièmement (et c'est une conséquence de ce qui précède), dans la plupart des pays de l'OCDE, les entreprises ferroviaires sont encore aujourd'hui sous le contrôle de l'État, même lorsqu'elles sont constituées en société par actions. Troisièmement, les coûts fixes étant élevés, la concurrence peut difficilement s'établir au niveau de l'infrastructure ferroviaire : il ne peut pas exister deux ou trois voies ferrées en concurrence reliant les points A et B.

Le niveau d'administration qui intervient généralement dans le transport ferroviaire est l'administration centrale. Cet état de fait se justifie pour des raisons valables. Comme dans le transport aérien (encore que dans une moindre mesure), la plupart des liaisons ferroviaires desservent des villes situées dans des juridictions différentes, d'où la difficulté à attribuer la responsabilité de la prestation du service à une seule administration infranationale. En outre, le transport par rail affiche des externalités de réseau. De ce fait, une optimisation partielle par ligne ou sous-réseau ne maximisera pas l'utilité pour le réseau dans son intégralité, seule l'intervention d'une autorité centrale peut y parvenir. Il n'est pas possible non plus de décentraliser les compétences en matière de protection de l'environnement et de sécurité.

En dépit de ces difficultés, plusieurs pays, désireux d'accroître l'efficience du transport ferroviaire, se sont efforcés d'instiller une dose de décentralisation (et de privatisation) dans le secteur. Le Japon, en ce qui concerne le trafic voyageurs, a scindé la société nationale des chemins de fer en six entités géographiques distinctes responsables à la fois de l'infrastructure et de l'exploitation (entités qui ont ensuite été privatisées). Dans nombre de pays, la propriété et la gestion de l'infrastructure ferroviaire ont été séparées de l'exploitation des services (souvent pour les privatiser). Dans certains cas, notamment au Royaume-Uni, les entreprises exploitantes créées desservent un territoire circonscrit. Le plus souvent, toutefois, la régulation des activités de transport ferroviaire sur

ces territoires de desserte est demeurée une compétence nationale exercée par l'administration centrale ou un organisme régulateur national. Dans ces cas de figure, il y aurait lieu de parler de décentralisation partielle, voire de pseudo-décentralisation.

Dans d'autres cas encore, l'entreprise ferroviaire nationale négocie directement avec les autorités régionales la prestation des services de transport régionaux. La région offre une subvention et, en contrepartie, l'organisme ferroviaire exploite une ligne déficitaire. Il arrive également que l'administration centrale demande aux régions de contribuer aux investissements dans l'infrastructure ferroviaire qui présente un intérêt pour elles, surtout lorsqu'il ne fait pas de doute que les recettes d'exploitation ne suffiront jamais pour amortir l'investissement.

3.3.1. Décentralisation partielle du transport ferroviaire en France

La France a mis en œuvre une expérience intéressante de décentralisation du transport ces dernières années (Chauvineau, 2003). En voici le contexte : d'une part, il y a les régions, au nombre de 22, dont les conseils régionaux sont élus et qui disposent de faibles ressources fiscales ; de l'autre, il y a la SNCF, puissant exploitant nationalisé et monopolistique des chemins de fer. (Il existe également le RFF, Réseau Ferré de France, propriétaire de l'infrastructure et, lui aussi, nationalisé, mais qui ne joue pas un rôle important dans cette expérience de décentralisation). Le transport ferroviaire grève lourdement les finances publiques en France : en 2002, les dépenses totales se sont montées à 18.4 milliards d'euros[5] et les usagers ont acquitté 8.7 milliards d'euros, soit 47 pour cent des coûts. Le solde, qui représente 0.6 pour cent du PIB, est couvert par diverses subventions, ou par un endettement supplémentaire que l'État prendra en charge ultérieurement.

Une partie du trafic ferroviaire est jugé d'« intérêt régional », ce qui signifie que les points d'origine et de destination se trouvent pour la plupart dans la même région. L'importance relative de ce trafic, en termes de chiffre d'affaires, n'est pas rendue publique. Nous savons qu'il représente environ 13 pour cent du trafic voyageurs exprimé en voyageurs-kilomètres, ce qui doit correspondre à un peu moins de 10 pour cent en termes de chiffre d'affaires. On ne connaît pas les coûts qui y sont associés, mais ils dépassent sans doute 10 pour cent des coûts totaux, car ce trafic est coûteux en raison de son faible volume. Les ventes représentent par conséquent une faible proportion des coûts, un tiers peut-être. L'État, et même la SNCF, seront vraisemblablement heureux de se débarrasser de certains de ces services ferroviaires (qui pourraient souvent être remplacés par des lignes d'autobus ou d'autocar non subventionnées). Ce serait toutefois difficile à faire accepter sur le plan politique, car la demande de biens bénéficiant de pareilles subventions est, à l'évidence, forte. C'est pourquoi le Gouvernement a jugé opportun de décentraliser aux 22 régions les compétences en matière de transport ferroviaire d'intérêt régional. Il a commencé, en 1998, par le faire à titre expérimental dans sept régions, puis il a généralisé le transfert de responsabilités à toutes les régions en 2002.

En conséquence, chaque région négocie avec la SNCF, ou avec sa direction régionale, les contrats détaillés d'exploitation du service. Ces contrats définissent le volume et les caractéristiques du service escompté (en termes de quantité, de qualité, de ponctualité, de fiabilité, etc.) ainsi que les subventions que la région doit verser. Le problème délicat qui se pose alors est celui de la relation principal-agent. Le principal est la région, qui sait ce qu'elle veut pour sa population ; l'agent est la SNCF, qui sait ce qui peut être fait et à quel coût. L'asymétrie d'information est énorme. Les connaissances techniques et économiques sur le transport ferroviaire sont presque totalement concentrées au sein de la SNCF, qui détient le monopole du rail. Les régions, surtout au début, ne disposaient pas de personnel compétent dans ce domaine et elles ont eu du mal à en embaucher ; elles ne pouvaient pas non plus faire appel facilement à des experts-conseils spécialisés, car il n'en existait pratiquement pas. Elles ont dès lors adopté pour commencer trois démarches très différentes, d'après une étude approfondie des sept premiers contrats conclus (Desmaris, 2004).

La première est une méthode *contraignante*. La durée des contrats est relativement courte, cinq ans par exemple (la durée minimum prescrite par l'État). Ces contrats définissent de façon très détaillée les résultats attendus. Ils attachent une grande importance à la continuité du service, et assortissent de lourdes pénalités financières la non-prestation (par exemple les services de trains réguliers non assurés), même en cas de grève. Des mécanismes de contrôle sont mis en place : de nombreux documents doivent être communiqués par l'agent au principal, la région peut procéder elle-même à un audit de la SNCF ou le confier à des observateurs extérieurs.

La deuxième est *incitative*. Des spécifications techniques, nombreuses également, visent à inciter la SNCF à améliorer ses performances en termes de qualité et de productivité. Par exemple, si le taux de ponctualité dans l'année n est de x %, il peut être prescrit de le porter à (x+y) % dans l'année n+1. Des résultats meilleurs ou inférieurs à la norme convenue entraînent des bonus ou des malus pour l'agent. Les contrats prévoient également des contrôles relativement stricts et sont signés pour des durées un peu plus longues, six ans par exemple.

La troisième repose sur la *confiance*. Les contrats s'étendent sur des périodes plus longues (sept à dix ans). Ils ne définissent pas très précisément les caractéristiques du service et ne prévoient pas de nombreux objectifs. Ils n'abordent pas non plus la question de la continuité du service. La non-réalisation des objectifs ou le défaut de communication d'informations sont légèrement pénalisés, voire pas du tout. La surveillance et la vérification comptable ne sont pas strictes non plus. Le principal compte sur une loyauté totale de l'agent à son égard et ne veut pas l'ébranler par des contrôles inélégants.

Dans les faits, les contrats comportent souvent des éléments de ces trois démarches. Les régions se sont toutefois réclamées dans la pratique de la liberté qui leur avait été accordée et ont négocié des contrats très différents, certains proches de l'optique contraignante, d'autres de l'approche fondée sur la confiance.

L'extension des compétences des régions et l'augmentation concomitante des dépenses de leur ressort ont été assorties d'une subvention annuelle spéciale de 1.5 milliard d'euros (indexée sur une autre subvention importante), supposée égale au montant que dépensait l'État avant la décentralisation pour le transport ferroviaire d'intérêt régional.

Il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation exhaustive de cette expérience de décentralisation, et notamment à une analyse comparative de l'efficience des différents types de contrats. Il y a lieu toutefois d'en souligner quelques aspects.

1. Les subventions totales ont augmenté de quelque 13 pour cent et les régions y auraient ajouté 0.2 milliard d'euros sur leurs propres ressources.

2. En conséquence, l'offre de transport ferroviaire régional, exprimée en places assises-kilomètres, s'est très nettement accrue : on ignore encore dans quelle mesure cet accroissement serait imputable à des dépenses plus importantes ou à l'amélioration de l'efficience.

3. Le trafic a progressé également (il est passé de 7.6 milliards de voyageurs-kilomètres en 1998 à 9.2 milliards de voyageurs-kilomètres en 2002), et ce à un rythme plus rapide dans les sept régions qui ont bénéficié de la régionalisation. Dans la plupart des cas cependant, le trafic a moins augmenté que l'offre. L'élasticité globale du trafic par rapport à l'offre est de

0.7 dans la période comprise entre 1987 et 2002. Les coûts étant fonction de l'offre et les ventes du trafic, cette évolution laisse entrevoir un recul de la viabilité financière du transport ferroviaire d'intérêt régional.

4. Le résultat n'est peut-être pas aussi brillant que n'aiment le faire croire les protagonistes de la réforme. Il semble néanmoins assez évident que les régions sont plus efficaces que l'État, lorsqu'il s'agit d'améliorer la qualité de l'offre, d'assurer le suivi et le contrôle de la SNCF, de faire pression sur elle, afin qu'elle améliore la ponctualité et la fiabilité, et d'agir en faveur d'un meilleur rapport coût-efficacité. C'est d'autant plus remarquable qu'elles se trouvent aux tous débuts de la courbe d'apprentissage.

3.4. Transport par eau

Du point de vue de la décentralisation, le transport par mer est très différent du transport par voie navigable. Le premier se prête bien à la décentralisation, mais non le second.

Les navires sont généralement détenus et exploités par le secteur privé, aussi l'intervention de la puissance publique dans le transport maritime consiste-t-elle, pour l'essentiel, à instituer des réglementations et à offrir des services portuaires. Les réglementations en matière de sécurité, de protection de l'environnement, de conditions de travail, etc. sont très nécessaires et doivent être imposées au niveau central. Encore que dans ce contexte, « central » renvoie généralement au niveau international plutôt qu'au national. Une part importante du transport maritime s'effectue dans les eaux internationales et le trafic dans les eaux territoriales est en majorité international. D'où la faible marge d'intervention des administrations nationales dans ce domaine. En revanche, les activités portuaires relèvent principalement du niveau infranational, sans grandes retombées géographiques, et il est facile de les décentraliser à l'échelon régional, voire local. De plus, les ports, comme les aéroports, peuvent faire payer les usagers -- et le font – et ne nécessitent pas forcément de financements publics. Il ne s'agit pas de prétendre que la coordination du transport maritime avec le transport terrestre peut se passer de l'intervention de l'administration centrale, mais il n'est pas indispensable pour assurer cette coordination de s'immiscer beaucoup dans l'aménagement et la gestion des ports à l'échelon local.

La navigation intérieure par les canaux et les cours d'eau est radicalement différente à cet égard, et ce pour deux raisons. Les marchandises transportées par péniche franchissent généralement des frontières locales, voire régionales, de sorte que les voies navigables sont assimilables à des routes d'« intérêt national ». En outre, comme le transport ferroviaire, le transport par voie navigable est en général largement subventionné. Il s'ensuit qu'une forte centralisation apparaît en l'occurrence appropriée.

3.5. Transports urbains

Les transports urbains recouvrent essentiellement (mais non exclusivement) le transport en ville des personnes qui se déplacent pour se rendre à leur travail, fréquenter des établissements d'enseignement, faire des courses ou mener d'autres activités. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le mode dominant dans les transports urbains est l'automobile. En France, par exemple, les enquêtes sur les transports effectuées dans une série de grandes agglomérations (CERTU, 2002) révèlent que la part des déplacements effectués en voiture varie, ces dernières années, entre 77 pour cent et 90 pour cent (déplacements motorisés, à l'exclusion de la marche et du vélo), et qu'elle continue de croître. Dans les villes plus petites, cette part serait sensiblement plus importante. Même dans l'agglomération parisienne, elle représente 68 pour cent. De là un chevauchement notable des transports urbains et du

transport routier, et ce d'autant plus que le transport par autobus (qui prédomine dans les transports publics dans toutes les grandes villes, à l'exception de celles desservies par un métro) utilise aussi les infrastructures routières.

Les transports urbains n'en ont pas moins des spécificités importantes. Ils constituent un déterminant clé de l'efficience des villes et s'accompagnent de toutes sortes d'externalités, dont la congestion et la pollution. Il est essentiel de proposer des solutions de rechange à la voiture pour les gens qui n'en disposent pas. Ce sont là autant d'arguments qui justifient pleinement l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine des transports urbains, laquelle se concrétise en général par (i) une offre de transport collectif et (ii) une régulation du transport individuel. Le présent document n'entend pas analyser ces politiques, mais voir si elles pourraient et devraient être décentralisées.

C'est en effet possible et souhaitable : aucun ou presque des aspects qui légitiment l'intervention des pouvoirs publics ne touche à des intérêts nationaux, c'est pourquoi il vaut mieux transférer les compétences en matière de transports urbains au niveau local. Deux facteurs compliquent toutefois les choses et doivent être pris en considération.

L'un a trait au niveau d'administration approprié. Les politiques devraient être conçues, financées et mises en œuvre au niveau de l'agglomération. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, néanmoins, les agglomérations se composent de nombreuses collectivités locales. De ce fait, trois solutions sont envisageables, mais aucune d'elles n'est très satisfaisante. Les transports urbains peuvent être décentralisés au niveau local ou communal, ce qui suppose la juxtaposition, au sein d'une même agglomération, de diverses politiques en la matière, allant ou non dans le même sens. Une autre possibilité serait de décentraliser à un niveau d'administration supérieur et intermédiaire – en pratique, régional ou provincial –, mais elle empêcherait de profiter de nombre des bienfaits de la décentralisation, dès lors que le territoire concerné par ces compétences décisionnelles et financières dépasserait largement les contours de l'agglomération et que l'administration n'aurait pas de ce fait l'information ni la motivation requises pour mettre à disposition les moyens voulus. La dernière option consiste à créer une institution *ad hoc* chargée de la conduite des politiques de transports urbains dans la zone appropriée, mais ce ne serait pas une administration infranationale à part entière dotée d'un conseil élu et de la légitimité souhaitable pour lever des impôts et définir des politiques.

Cette dernière solution est celle retenue en France, par exemple. Dans chaque agglomération, un périmètre approprié est défini pour les transports urbains (sur proposition de l'État) et il est créé une « autorité organisatrice » où sont représentées les communes situées à l'intérieur de ce périmètre. Les communes ne sont pas contraintes d'y adhérer, mais en pratique la plupart le font et intègrent le conseil d'administration de l'autorité. Il existe une disposition incitative : les autorités organisatrices sont autorisées à prélever une taxe spéciale (assise sur le montant de la masse salariale et appelée « versement transport ») dont le produit est affecté aux transports publics urbains. Le système fonctionne bien en ce qu'il a ménagé aux autorités une importante source de revenus leur permettant de mettre des transports publics à la disposition des usagers dans la zone géographique concernée. Mais la taxation sans représentation (plus précisément, sans représentation *directe*) est toujours dangereuse : elle tend à diluer les responsabilités et à alourdir les dépenses publiques, surtout quand il s'agit de taxes frappant les entreprises qui se répercutent largement en dehors du territoire soumis à cette fiscalité.

L'autre facteur qui complique la situation tient au fait que les transports collectifs urbains exigent des financements publics considérables. Les redevances d'usage ne couvrent les coûts dans aucune agglomération. Les administrations locales veulent des transports publics, mais souhaitent aussi que l'administration centrale les finance. Elles sollicitent à cet effet des subventions spéciales, affaiblissant ainsi la principale justification de la décentralisation.

3.6. Privatisation et décentralisation

Un certain nombre de fonctions ou activités liées aux transports, *dans chaque mode*, peuvent être privatisées, ou plutôt sous-traitées à des entreprises privées. C'est par exemple le cas de la construction ou de l'entretien des routes, de la construction et de l'exploitation des aéroports, ou de l'aménagement et de l'exploitation des ports. Par rapport à la décentralisation, devrait-on considérer la privatisation comme une solution de rechange ou comme une stratégie complémentaire ?

La Figure 1 répond partiellement à cette question. Le point de départ, dans le quadrant I, correspond à l'offre publique centralisée, par exemple l'offre classique de transport ferroviaire. Deux changements peuvent y être apportés, séparément ou simultanément. Le système peut continuer à relever du secteur public, mais en étant décentralisé, c'est-à-dire déplacé au quadrant IV, comme dans le cas du transfert à un niveau inférieur d'administration des compétences en matière de routes. Il est possible aussi que le système reste centralisé, mais en sous-traitant une partie des activités à une entreprise privée, ce qui se traduit par un déplacement vers le quadrant II et correspond par exemple à la privatisation du contrôle de la circulation aérienne au Royaume-Uni. Il apparaît également dans la Figure 1 que le système peut être à la fois décentralisé et privatisé, soit un déplacement vers le quadrant III. Toutefois, dans un système décentralisé, rien ne permet de penser que toutes les régions auront la même position à l'égard de la privatisation. Certaines pourraient choisir de sous-traiter une partie de leurs nouvelles responsabilités (quadrant III), d'autres préféreront s'en acquitter directement (quadrant IV). Presque par définition, la décentralisation implique que l'administration centrale ne puisse pas décréter un mouvement général vers le quadrant III.

Figure 1. **Offre de services de transport par le secteur public ou le secteur privé, centralisée ou décentralisée**

	centralisée	décentralisée
secteur privé	II	III
secteur public	I	IV

La privatisation, on le sait bien, n'est jamais complète (et ne devrait jamais l'être) ; elle est en outre toujours lancée à l'initiative et sous le contrôle des pouvoirs publics (et souvent avec les deniers publics). Plus la dose de privatisation est forte, plus l'étendue de la régulation nécessaire sera grande. Le succès ou l'échec d'une privatisation donnée dépend, dans une large mesure, de la réussite ou des carences de sa régulation. Des contrats de fourniture ou de concession doivent être conçus, il faut organiser des enchères, les performances doivent faire l'objet d'un suivi, les modifications ou les différends appellent des négociations, il faut créer des organismes de régulation et en nommer les

membres. Ce sont des tâches complexes et difficiles à accomplir : certaines administrations nationales éprouvent des difficultés à les exécuter de manière efficiente, aussi est-il à craindre qu'elles ne soient au-delà de la capacité de beaucoup d'administrations infranationales.

D'où l'idée que la décentralisation risque d'entraver davantage la sous-traitance de services auprès d'entreprises privées. Les administrations infranationales ont souvent peu de moyens de régulation ou, en tout état de cause, moins que les administrations nationales, et il en va de même de leur aptitude à privatiser. Sous cet angle, on pourrait voir dans la privatisation une alternative à la décentralisation.

Une issue à ce dilemme serait de mettre en place des organismes régulateurs nationaux travaillant pour des administrations infranationales. Réguler est une activité qui autorise à l'évidence d'importantes économies d'échelle et qui ne se prête pas aisément à la décentralisation. Étant donné que les régulateurs doivent être indépendants de l'État qui les crée (et considérés comme tels), rien n'interdit qu'ils travaillent pour des administrations infranationales désireuses de privatiser des services qui ont été décentralisés.

4. DÉCENTRALISATION DES TAXES LIÉES AU TRANSPORT

La décentralisation, comme nous venons de le voir, ne saurait se cantonner à la décentralisation des responsabilités et des dépenses ; elle doit aussi prévoir celle de la fiscalité. Les transferts (de l'administration nationale vers les niveaux infranationaux) peuvent jouer un rôle à cet égard. Mais le recours excessif aux transferts compromet les avantages potentiels de la décentralisation. Le théorème fondamental du fédéralisme budgétaire veut que le bien-être soit maximisé, si chaque région choisit son propre niveau de taxes-dépenses (celui qui permet d'égaliser l'utilité marginale des dépenses publiques et la désutilité marginale des taxes acquittées par les habitants-électeurs de la région). Ce théorème présuppose l'impôt. Il y a dès lors lieu de se demander s'il est possible et souhaitable que les taxes liées au transport soient la cible de la décentralisation en même temps que les dépenses consacrées aux transports.

4.1. Caractéristiques des taxes liées au transport

La plupart des régimes fiscaux ne font généralement pas de discrimination entre les secteurs. L'impôt sur les bénéfices des sociétés, ou l'impôt sur le revenu des particuliers, ou encore la taxe sur la valeur ajoutée s'appliquent indifféremment au revenu acquis ou dépensé quelle que soit la branche d'activité concernée. Le secteur des transports fait exception. Dans la plupart des pays, il est assujetti à plusieurs taxes *spécifiques* qui n'existent pas pour d'autres biens ou activités. Sept remarques peuvent être formulées à ce propos.

1. Ces taxes ne concernent que le transport routier. Les transports aérien, ferroviaire, maritime ou fluvial ne sont soumis à aucune fiscalité particulière. En réalité, l'expression « taxes liées au transport » signifie « taxes liées au transport routier ».

2. Les taxes frappant le transport routier sont multiples. En France, par exemple, il en existe au moins neuf : le certificat d'immatriculation, la vignette[6], la taxe sur l'assurance automobile, la surtaxe de cette dernière dont le produit est affecté au financement de la sécurité sociale[7], la taxe sur les voitures de société, la taxe à l'essieu, les taxes sur les carburants et deux taxes spéciales acquittées par les sociétés d'autoroutes à péage. D'une manière plus générale, les taxes sur le transport routier entrent dans deux grandes catégories : les taxes que doivent acquitter les propriétaires de véhicules à moteur (taxe d'immatriculation, vignette annuelle, taxe à l'essieu, taxe annuelle imposée lors du contrôle technique du véhicule, etc.) et les taxes liées à leur utilisation (taxes sur les carburants, l'assurance, etc.).

3. Dans la plupart des pays, la fiscalité des carburants tient une place prépondérante. En France, par exemple, les taxes sur les carburants (s'ajoutant à la TVA au taux normal appliquée à tous les produits) représentent près de 80 pour cent (79.5 pour cent exactement) des prélèvements fiscaux liés aux transports. Le taux de taxation de l'essence est en général très supérieur à celui du gazole. Les taux d'imposition varient d'un pays à l'autre, et également au fil du temps. En Europe, les taux moyens avoisinent 200 pour cent (du prix avant application de ces taxes spécifiques) dans le cas de l'essence et 150 pour cent dans celui du gazole. Au Royaume-Uni, pays où le transport routier est le plus lourdement taxé, ces chiffres sont respectivement de 285 pour cent et de 257 pour cent. En France, ils représentent « seulement » 270 pour cent et 178 pour cent.

4. Cette lourde imposition du transport routier trouve une bonne justification économique. Toutes (ou presque toutes) les taxes sont distorsives -- et ont des effets non voulus sur la répartition des ressources ainsi que sur le bien-être --, mais certaines le sont moins que d'autres et devraient être privilégiées. Les taxes les moins préjudiciables sont celles qui frappent les biens et services dont l'élasticité-prix est la plus faible. Une forte hausse du prix de ces biens ne fera diminuer que modérément la demande les concernant, et ne modifiera que peu l'affectation des ressources. La théorie de la « taxation optimale » pose par conséquent que les taux d'imposition sur les biens devraient être inversement proportionnels à l'élasticité-prix de ces biens[8]. Les avantages que procure le transport routier sont tellement grands qu'il peut être lourdement taxé -- et il l'est -- sans trop influencer la demande et la consommation le concernant. Les Ministres des Transports n'en ont peut-être pas pleinement conscience, mais ceux des Finances ne l'ignorent certainement pas.

5. La taxation du transport routier apporte une contribution brute notable aux finances publiques dans la plupart des pays de l'OCDE. Son importance relative varie selon les pays (et selon la définition retenue de « finances publiques »), mais elle est proche de 10 pour cent dans de nombreux pays européens. En France, en 2003, les taxes *spécifiques* sur le transport routier représentaient 2.2 pour cent du PIB et 12.7 pour cent des taxes prélevées par l'État (mais 4.8 pour cent seulement de l'ensemble des recettes fiscales, prélèvements au titre de la sécurité sociale compris). Le total des taxes perçues sur le transport routier serait beaucoup plus important[9].

6. Les taxes et redevances liées au transport routier dépassent en général largement les dépenses publiques dans ce secteur. En France, par exemple, en 2002, les taxes spécifiques liées à la route représentaient le double environ des dépenses publiques dans le réseau routier (le total des taxes liées à la route serait de quatre à cinq fois supérieur). L'écart observé dans la plupart des autres pays européens serait du même ordre de grandeur, mais ce n'est pas le cas aux États-Unis, ni au Canada. En termes de finances publiques, le transport routier est un important contributeur *net*[10].

7. Une dernière caractéristique, particulièrement intéressante pour notre réflexion, est la très grande inégalité de la répartition de cette contribution entre les différents niveaux d'administration. La plupart des taxes alimentent le budget de l'État, mais ce sont les administrations infranationales qui supportent la majeure partie des dépenses. Le Tableau 1 en présente un exemple, la situation en France. L'État retire globalement de grands avantages du transport routier au plan des finances publiques, contrairement aux collectivités locales, c'est-à-dire infranationales. Si la décentralisation dans le secteur du transport routier implique des responsabilités accrues pour les administrations infranationales en matière de dépenses -- comme c'est en général le cas --, elle accroît le gain net considérable pour la collectivité centrale et creuse d'autant la perte nette des collectivités locales.

Tableau 1. **Taxes et dépenses liées au transport routier, par niveau d'administration, France, 2001**

	Taxes[a] (G euros)	Dépenses[b] (G euros)	Solde (G euros)
État	33.0	3.2	+29.8
Collectivités locales	0.2	13.6	-13.4
Total administration	33.2	16.8	+16.4

Source : Calculé à partir de : URF (2003), pp. III-10-11.

Notes : [a] Taxes spécifiques seulement ;
[b] Somme des dépenses courantes et des dépenses d'investissement ; « G » (giga) correspond à un milliard (10^9).

4.2. Possibilité de décentralisation des taxes liées au transport

On pourrait préconiser de dissocier la décentralisation des dépenses dans le secteur des transports de la décentralisation fiscale : des dépenses réelles accrues dans les transports au niveau local entraînent une augmentation des ressources à ce niveau, mais il s'agit des ressources locales en général, sans aucun rapport avec les taxes liées au transport. Cet argument, s'il est valable dans un certain sens, n'est pas totalement convaincant pour plusieurs raisons.

L'augmentation des ressources locales devrait, en partie du moins, provenir d'une augmentation des impôts locaux (ou, plus précisément, d'un accès accru des collectivités locales aux bases d'imposition). Les transferts émanant de l'administration centrale ne sont qu'un pis-aller. Comme il est indiqué plus haut, les transferts ne contraignent pas les administrations locales à mettre en balance les avantages politiques d'un euro supplémentaire de dépenses et les coûts politiques d'un euro supplémentaire d'impôts locaux. La responsabilisation en pâtit, et le principal avantage théorique de la décentralisation s'en trouve diminué ou réduit à néant. On ne saurait préconiser la décentralisation des dépenses sans encourager aussi, simultanément, la décentralisation fiscale. Compte tenu simplement du poids considérable des taxes liées au transport, on se doit de les prendre en considération, comme tous les autres impôts, dans une décentralisation fiscale cohérente avec la décentralisation des dépenses. Il est particulièrement intéressant de retenir à cet effet les taxes liées au transport en raison du traitement fiscal particulier de ce secteur. Dans une certaine mesure, les taxes routières sont des redevances d'usage. Elles représentent le prix payé par les usagers de la route pour les coûts qu'ils imposent à la collectivité lorsqu'ils utilisent les infrastructures routières. Vu que beaucoup de ces

coûts (mais non tous), et bien sûr ceux de la détérioration des routes, sont financés par les collectivités locales, il est justifié que des taxes soient prélevées au niveau local également. Un débat sur la question de savoir si les taxes sur le transport routier sont « décentralisables » est incontournable. Ces taxes peuvent-elles être efficaces à l'échelon local ou à l'échelon régional ?

Un impôt local est satisfaisant s'il présente certaines caractéristiques. Ce doit être un impôt qui n'incite pas les contribuables à quitter une circonscription où le taux d'imposition est élevé lorsque le coût économique de ce choix est excessif. Un impôt sur les bénéfices des sociétés perçu là où les entreprises ont leur siège n'est pas un impôt local efficace, car les entreprises peuvent très facilement déplacer leur siège administratif officiel pour alléger leur fardeau fiscal. L'assiette d'un « bon » impôt local doit aussi être associée à des activités menées dans la circonscription concernée et non ailleurs. Pour ce motif également, l'impôt sur les sociétés ne réunit pas les conditions requises, étant donné que le revenu de la société est produit (au moins dans le cas des entreprises opérant dans plusieurs circonscriptions) dans de nombreuses circonscriptions différentes et ne peut pas être affecté facilement à chacune d'elles. Un impôt local satisfaisant est également celui dont l'assiette est raisonnablement bien répartie entre les diverses localités ou régions. Une taxe à l'importation, ou une taxe minière, par exemple, ne remplirait pas les conditions voulues, parce qu'elle favoriserait injustement les régions qui, par hasard, auraient un port ou une mine sur leur territoire.

Possibilité de décentralisation des taxes sur la propriété d'un véhicule – Les taxes que doivent acquitter les propriétaires de véhicules à moteur peuvent être considérées comme des taxes régionales, voire locales, relativement satisfaisantes : il s'agit d'une forme de taxe sur la propriété – or, les taxes sur la propriété sont l'impôt local *par excellence*. Il y a un risque faible que des propriétaires de véhicules procèdent à leur immatriculation dans une circonscription à bas taux d'imposition. La France a connu cette situation avec la *vignette*, qui était une taxe du *département*[11] (niveau intermédiaire d'administration, entre la commune et la région ; la France compte une centaine de départements) : la Haute-Marne, département ni très densément peuplé ni très prospère, avait délibérément opté pour un très bas taux d'imposition, afin d'attirer les sociétés de location de véhicules. Or, par définition, ces véhicules sont appelés à circuler dans tout le pays. La stratégie a porté ses fruits et de nombreuses entreprises ont immatriculé une proportion considérable de leur flotte dans ce département, de sorte que celui-ci a fini par enregistrer un taux de rendement de l'impôt par habitant très supérieur à la moyenne. C'est pourtant là un cas extrême et peu représentatif. Le plus souvent, acquitter les taxes d'immatriculation, de contrôle technique ou sur la propriété dans une région qui n'est pas celle où réside le propriétaire du véhicule est une démarche jugée fastidieuse, chronophage ou coûteuse, guère justifiée par les économies réalisables. En outre, dans les pays développés du moins, la répartition géographique de la motorisation est assez homogène. Les taux de motorisation varient peu d'une région à l'autre, beaucoup moins que de nombreuses bases d'imposition, par exemple le revenu, la production ou la consommation de biens. Par conséquent, les taxes sur la propriété des véhicules se prêtent bien à la décentralisation – en fait, elles sont déjà décentralisées dans de nombreux pays.

Possibilité de décentralisation des taxes sur les carburants – Peut-on affirmer la même chose des taxes sur les carburants, qui constituent le gros de la fiscalité liée au transport ? Oui, jusqu'à un certain point, et ce pour trois raisons au moins.

En premier lieu, des taux d'imposition variables selon les régions pourraient inciter certains automobilistes à franchir les frontières d'une région où les carburants sont lourdement taxés pour s'approvisionner dans une région voisine où ils le sont moins, ou bien à traverser plusieurs régions pour le faire dans des régions à bas taux d'imposition. Cependant, cette concurrence fiscale (qui ne serait pas totalement négative, puisqu'elle ferait prendre conscience aux gens de la différence

d'imposition) ne peut être très importante. Le trafic routier est essentiellement intrarégional et les écarts de taux d'imposition ne sauraient justifier le temps et l'argent nécessaires pour faire le plein dans une autre région.

Deuxièmement, la collecte des impôts à l'échelon régional ne soulèverait guère de difficultés. Les taxes sur les carburants sont actuellement calculées et acquittées au niveau de la raffinerie par les compagnies pétrolières, qui sont très peu nombreuses et bien organisées. Comme elles connaissent la distribution régionale de leurs ventes, elles pourraient facilement appliquer les taux d'imposition décidés par les différentes régions d'un pays et prélever l'impôt correspondant. Leur réticence naturelle à jouer le rôle de percepteur devrait être aisément surmontable.

Troisièmement, la consommation de carburant par habitant aussi est homogène sur le plan géographique, plus que le PIB par habitant notamment. En France, par exemple, le coefficient de dispersion (écart-type divisé par la moyenne) de la consommation de carburant par habitant est de 0.13, c'est-à-dire inférieur à celui du PIB par habitant (0.16) ou à celui des bases d'imposition régionales par habitant (0.15).

La décentralisation de la fiscalité des carburants se heurte néanmoins à plusieurs graves difficultés. L'une d'elles tient au fait que la consommation de carburants n'augmente plus aussi rapidement que le PIB dans les pays développés, le transport routier non plus. Par ailleurs, la consommation spécifique de carburant de toutes les catégories de véhicules continue à diminuer et la part relative des voitures à essence cède le pas devant celle des voitures diesel, ce qui explique entre autres la réduction du ratio de la consommation de carburant aux distances parcourues. En outre, la base d'imposition des carburants se rétrécit, parce que le gazole est moins taxé que l'essence. Tout porte à croire que ces tendances persisteront. Qui plus est, des efforts considérables sont déployés pour réduire la consommation de produits pétroliers dans les transports et pour mettre au point des véhicules alternatifs ; à moyen terme, ils ne peuvent que porter leurs fruits. C'est pourquoi le fait de concéder aux régions l'assiette de la fiscalité des carburants est en partie un cadeau empoisonné ou, pour le moins, un cadeau moins intéressant qu'il n'y paraît.

Une deuxième difficulté vient de ce que la décentralisation de la fiscalité des carburants ne serait que partielle dans la plupart des pays. Les sommes en jeu sont si élevées qu'elles dépasseraient très souvent les dépenses supplémentaires affectées par les régions au transport (routier) -- voire le volume qu'elles y consacrent aujourd'hui --, sans parler de la pression qui en découlerait sur les budgets nationaux. En pratique, cette décentralisation supposerait un partage de l'assiette fiscale de la consommation de carburants entre les administrations centrale et régionales, qui puiseraient à la même source, en appliquant chacune son propre taux d'imposition. La liberté des régions en matière de fixation des taux pourrait être quelque peu limitée ou encadrée, dans les premiers temps du moins, par des taux planchers et/ou plafonds.

Il est à noter que cette approche est très différente de ce que l'on appelle l'« impôt partagé ». Ce dernier est central, et son taux est décidé par l'administration centrale. Une proportion déterminée du produit de l'impôt (30 pour cent par exemple) est allouée aux régions, d'ordinaire au prorata des rentrées fiscales de chacune d'elles. Pour une région, un impôt partagé n'est pas un impôt, c'est purement et simplement une subvention. En effet, l'administration régionale ne prend pas la décision politique de voter un taux d'imposition, elle prend ce que l'administration centrale lui donne, ce qui correspond à la définition du transfert ou de la subvention. Le montant total de la subvention est déterminé en fonction d'un impôt national (30 pour cent de la taxe sur les carburants, par exemple), mais ne « provient » pas de cet impôt, toutes les ressources de l'administration centrale étant fongibles. Ce montant total est ensuite alloué au prorata du montant collecté dans chaque région : ce

critère est l'un de ceux qui régissent l'affectation régionale d'un transfert, mais parmi de nombreux autres critères possibles, et il n'est pas très satisfaisant, en général. On ne peut pas parler de décentralisation fiscale dans le cas de l'impôt partagé.

Le partage de la base d'imposition est une forme de décentralisation, mais il pose des problèmes particuliers lorsqu'il s'agit des taxes sur les carburants. L'administration centrale et chacune des régions décident de leur taux d'imposition. Le prix effectivement payé par l'usager de la route dépend (i) du prix hors taxes, lequel fluctue au fil du temps, (ii) du taux d'imposition fixé au niveau central et (iii) du taux d'imposition régional. Tous les contribuables ne sont pas à même de discerner exactement l'importance relative de chacun de ces déterminants, ce qui ne favorise pas la responsabilité fiscale. Les administrations régionales pourraient être tentées d'augmenter leur prélèvement fiscal dans l'espoir que les contribuables en rendront responsables l'État, l'OPEP ou les compagnies pétrolières.

La taxation nationale des carburants est par ailleurs, de nos jours, également mise au service d'objectifs non budgétaires. Les États l'utilisent pour atténuer les fluctuations des prix hors taxes, favoriser le gazole au détriment de l'essence ou exercer une discrimination à l'encontre du transport routier. En outre, la Commission Européenne s'efforce elle aussi d'harmoniser et de restructurer la fiscalité des carburants, sans grand pouvoir ni succès, il est vrai. Les taux de taxation des carburants constituent par conséquent un instrument important et légitime des politiques de l'énergie et des transports dans de nombreux pays. Définir ou modifier les taux d'imposition de manière à contenter les multiples acteurs concernés (producteurs, transporteurs, l'Union Européenne, les Verts, etc.) est une tâche ardue : laisser aux régions la faculté de fixer ou de faire varier partiellement ces taux ne peut que la compliquer.

Ces deux difficultés sont sérieuses, mais peut-être ne sont-elles pas rédhibitoires. Une décentralisation partielle de la fiscalité des carburants créerait des disparités géographiques. Si, à une date donnée, il y avait un seul taux d'imposition (et un seul prix hors taxes) à l'échelon national, les écarts interrégionaux tiendraient uniquement à l'application de taux et de politiques différents selon les régions. Compte tenu de la grande importance des dépenses en carburants des ménages et du nombre relativement faible de régions dans la plupart des pays, il est à espérer que les médias mettraient en évidence les disparités interrégionales, que les consommateurs-électeurs en auraient connaissance et que les élus en seraient tenus pour responsables. Ce mécanisme de responsabilisation fonctionne sans doute d'autant mieux que l'importance relative de la taxation régionale des carburants est grande. En pratique, la proportion décentralisée de la fiscalité des carburants devrait atteindre autour de 25 pour cent au minimum de leur imposition actuelle pour que la fonction de responsabilisation opère comme on l'escomperait d'une taxe décentralisée.

Eu égard à la question des politiques nationales non budgétaires, on peut formuler deux remarques. Il est à noter d'abord que les régions aussi peuvent vouloir utiliser la fiscalité des carburants pour atteindre des objectifs non budgétaires. Par exemple, pourquoi une région ne pourrait-elle pas taxer plus lourdement le transport routier pour subventionner davantage le transport ferroviaire ? Les contribuables-électeurs approuveront ou désapprouveront ce choix aux élections suivantes, à condition qu'il leur soit bien explicité (sans l'occulter derrière des subventions de l'État). Ensuite, la taxation décentralisée des carburants pourrait se définir comme étant proportionnelle (et non additionnelle) à la taxation nationale de ces produits. Les régions voteraient une surtaxe s'ajoutant aux taxes nationales, ce qui permettrait de respecter la *structure* (différenciation entre l'essence et le gazole, par exemple) et les *évolutions* des taxes sur les carburants voulues par l'administration centrale.

La décentralisation de la fiscalité des carburants, et plus généralement de la fiscalité liée au transport routier, n'est une solution ni aussi simple, ni aussi évidente qu'on ne le pense et ne l'affirme souvent. La base d'imposition n'augmentera pas aussi rapidement que le PIB. La responsabilité fiscale sera partagée et, de ce fait, partiellement diluée. Il sera plus difficile de mettre la fiscalité des carburants au service d'objectifs non budgétaires. Par ailleurs, la décentralisation concernant la plupart des autres bases d'imposition concevables achoppe sur des difficultés analogues, voire plus graves. Les bases d'imposition qui se prêtent parfaitement à la décentralisation fiscale sont très rares. Et pourtant, la décentralisation de la fiscalité est un corollaire indispensable de la décentralisation des dépenses. Une décentralisation fiscale imparfaite est le prix à payer pour pouvoir retirer les avantages de la décentralisation des dépenses. Tout bien considéré, la fiscalité des carburants pourrait assez logiquement faire l'objet d'une décentralisation.

5. CONCLUSION

Au cours des deux ou trois décennies écoulées, la plupart des pays de l'OCDE (à de rares exceptions près, le Royaume-Uni par exemple) ont connu un processus de décentralisation indéniable. Les administrations locales et celles de niveau intermédiaire (régions ou provinces) sont devenues plus puissantes et jouent désormais un rôle beaucoup plus important. Cette tendance n'est peut-être pas aussi uniformément souhaitable qu'on ne le dit souvent, mais elle est considérée comme une évolution favorable dans l'ensemble. Elle a certainement renforcé la démocratie et probablement amélioré l'efficience. Pendant cette période, l'importance relative du transport de voyageurs et de marchandises s'est accrue dans nos économies et nos sociétés, en grande partie au bénéfice du bien-être et de l'efficience. Cependant, les deux phénomènes se sont apparemment manifestés simultanément, mais indépendamment l'un de l'autre. Le présent document cherchait à examiner comment les avantages potentiels associés à la décentralisation pouvaient se matérialiser dans le domaine des transports, et comment certains écueils pouvaient être évités. Il s'en dégage deux conclusions.

D'une part, le thème ne se prête pas à des généralisations faciles. En raison de la grande diversité des transports, des modes et des mécanismes en jeu, ce qui vaut pour l'un de ses éléments (les routes rurales, par exemple) n'est pas forcément vrai pour les autres (les aéroports, par exemple). Il faut donc procéder au cas par cas et réfléchir tour à tour à chaque élément, afin de déterminer le degré optimal de changement et la forme de décentralisation la plus appropriée.

D'autre part, la décentralisation ne visant que les responsabilités et les dépenses est dangereuse. Il ne faudrait pas aboutir à une situation où l'administration centrale collecte les fonds et les administrations infranationales les dépensent. Pour que les administrations agissent de manière responsable, il faut un certain équilibre entre la perception de l'impôt et la dépense des ressources, équilibre qui ne peut, ni ne doit être parfait et qui ne peut faire abstraction de la réalité des déséquilibres horizontal et vertical. Certains transferts sont légitimes et nécessaires, mais un système qui en abuserait supprimerait le mécanisme de responsabilisation qui justifie la décentralisation et serait par conséquent contreproductif. La décentralisation des ressources fiscales (sans se cantonner à augmenter les transferts) devrait accompagner la décentralisation des responsabilités. Étant donné l'importance décisive des taxes liées au transport — concrètement, au transport routier —, il est indispensable de s'attaquer à la question de leur décentralisation.

NOTES

1. Professeur émérite, Université Paris XII, prudhomme@univ-paris12.fr.

2. Cela équivaudrait à agir comme le jury d'un concours de beauté qui, face à deux candidats, n'examinerait que le premier, lui trouverait quelques défauts et déclarerait l'autre gagnant.

3. Le *Livre Blanc* de la Commission Européenne sur les transports en est un bon exemple : il passe sous silence le montant des taxes acquittées dans (certaines) activités de transport, de même que le montant des subventions allouées à (certaines) activités de transport, et propose des cadres d'action sans même mentionner leurs conséquences pour les finances publiques.

4. Dans certains pays, notamment en France, diverses subventions sont comptabilisées sous la rubrique « ventes ».

5. Dont : 12.7 milliards d'euros pour les dépenses d'exploitation, 2.5 milliards d'euros pour les intérêts et 3.2 milliards d'euros pour les investissements. Si, au lieu des investissements, on devait prendre en compte le coût d'opportunité des capitaux utilisés majoré de l'amortissement – mode de calcul plus précis sur le plan méthodologique --, le coût obtenu serait plus élevé. Ces chiffres laissent de côté les 3 milliards d'euros versés par l'État pour financer le régime de sécurité sociale des cheminots retraités.

6. En principe, cette taxe est abolie depuis 2000.

7. En France, la « sécurité sociale » recouvre l'assistance médicale ainsi que les retraites, les allocations de chômage et les allocations familiales.

8. Cette idée a été exprimée pour la première fois par Ramsay avant la Seconde Guerre Mondiale, puis redécouverte par Boiteux après la guerre dans un contexte légèrement différent.

9. Le total des taxes sur le transport routier comprendrait également la TVA sur les carburants, l'achat de véhicules, les réparations et l'entretien, les cotisations de sécurité sociale sur les salaires des personnes travaillant dans des activités apparentées au transport routier, ainsi que l'impôt sur les bénéfices des sociétés participant auxdites activités.

10. Les finances publiques ne sont pas la seule facette de la question à prendre en considération, mais c'en est une importante et, curieusement, elle est souvent négligée.

11. Abolie en 2000.

BIBLIOGRAPHIE

Chauvineau, Jacques. 2003. *Un premier bilan de la régionalisation ferroviaire*. Travaux et publication du Conseil Économique et Social 2003-19 (http://www.conseil-economique-et-social.fr).

CERTU (Ministère de l'Équipement). 2002. *La mobilité urbaine en France: les années 90*. CERTU.

Desmaris, Christian. 2004. "*La régionalisation ferroviaire: architecture conventionnelle et modes de gouvernance*". Transports. N° 424:104-115.

Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Prud'homme, Rémy. 1995. "*The Dangers of Decentralization*". World Bank Research Observer, 10:201-20.

Prud'homme, Rémy. 2003. "*L'impôt sur les carburants pour les régions*". Pouvoirs Locaux. N° 57: 15-20.

SUBSIDIARITÉ ET COORDINATION DES POLITIQUES DE TRANSPORT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Catharina SIKOW-MAGNY[1]
Commission Européenne
Direction Générale de l'Énergie et des Transports
BRUXELLES
BELGIQUE

Copyrighted material

SUBSIDIARITÉ ET COORDINATION DES POLITIQUES DE TRANSPORT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 75

2. POLITIQUES D'INVESTISSEMENTS ET DE TARIFICATION ET SUBSIDIARITÉ 76

2.1. Politiques communautaires d'investissement dans les infrastructures et de tarification de leur utilisation 76
2.2. Planification des infrastructures et questions de subsidiarité 77

3. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE 78

3.1. Théorie économique en matière de tarification et de financement 78
3.2. Coûts marginaux dans différentes régions de l'Union Européenne 79
3.3. Déficits dans le secteur des transports 80

4. RÉSULTATS EMPIRIQUES DU CINQUIÈME PROGRAMME CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE 81

4.1. Trains de mesures concernant les RTE-T (projet IASON) 81
4.2. Financement des investissements dans les RTE-T (projet TIPMAC) 81
4.3. Tarification du trafic en transit 82

5. RÉFLEXION SUR LES RÉSULTATS ET LA SUBSIDIARITÉ 83

6. REMERCIEMENTS 84

NOTES 85

BIBLIOGRAPHIE 87

Bruxelles, juin 2004

Copyrighted material

1. INTRODUCTION

Le concept de « subsidiarité » se définit comme étant le principe selon lequel les décisions devraient être prises au niveau décisionnel le plus décentralisé possible compte tenu de l'objectif recherché. Dans la politique de tarification du secteur des transports, on retrouve la subsidiarité lorsque, par exemple, la perception de taxes et de redevances sur les poids lourds relève de la compétence de l'Union Européenne (UE), car ces véhicules sont en concurrence sur un marché international, alors que ce sont les autorités nationales ou locales qui sont le mieux placées pour définir les principes régissant un système de tarification urbaine. En ce qui concerne la politique des infrastructures de transport, aux termes du Traité instituant la Communauté Européenne, les décisions concernant des projets ne peuvent pas être prises au niveau de l'Union Européenne sans l'accord de l'État membre concerné. Il est à noter toutefois que la notion de subsidiarité n'est pas statique, elle évolue au fil du temps ; par ailleurs, ce n'est que depuis 1996, en vertu du Traité de Maastricht, que la politique des transports a été introduite dans le débat.

En raison peut-être de l'imprécision de la définition, les travaux de recherche appliquée sur la subsidiarité et la (dé)centralisation de la prise de décision dans le secteur des transports sont rares. Proost et Sen (2003) ont étudié les conséquences, pour la politique de tarification dans le cas de Bruxelles, de la multiplicité des niveaux d'administration investis de divers degrés de pouvoir et de contrôle en ce domaine. De Borger *et al.* (2003) ont évalué un dispositif semblable dans le contexte de la Belgique et de ses pays voisins. Eu égard à l'infrastructure, plusieurs projets de recherche[2] financés par le Quatrième et le Cinquième Programmes cadres de la Communauté Européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration ont cherché à définir et à mesurer les effets des réseaux dans un pays limitrophe, tandis que Roy a analysé la distorsion introduite dans l'analyse coûts-avantages par l'omission des avantages que procurait le projet PBKAL aux usagers dans les pays voisins[3].

Le présent document a pour objet d'examiner comment pourrait être interprété le concept de subsidiarité dans deux domaines interdépendants de la politique des transports : la politique d'investissement dans les infrastructures et la politique de tarification de l'utilisation de ces dernières. Pour commencer, ce document donne un bref aperçu des propositions récentes de l'Union Européenne en vue de réviser la législation en vigueur concernant les politiques d'investissement et de tarification dans les réseaux transeuropéens (RTE). Il analyse ensuite l'apparition de déficits dans les différents modes par suite de la tarification au coût marginal et présente des règles efficientes pour les résorber. Suit un bref examen des résultats empiriques des projets de recherche récents qui évaluent les incidences socio-économiques des investissements et de la tarification, pour enfin conclure en avançant des propositions en vue d'une politique qui allie l'investissement et la tarification en tenant compte de la subsidiarité.

2. POLITIQUES D'INVESTISSEMENT ET DE TARIFICATION ET SUBSIDIARITÉ

2.1. Politiques communautaires d'investissement dans les infrastructures et de tarification de leur utilisation

Pour créer une économie communautaire dynamique et favoriser une intégration plus poussée des économies nationales, il faut compter sur un système de transport qui fonctionne de façon appropriée. L'augmentation des volumes transportés, le défaut d'interopérabilité des modes et des systèmes de transport, l'interconnexion insuffisante entre réseaux nationaux et la diminution des investissements réels entraînent des goulets d'étranglement et des inefficacités dans le fonctionnement de l'ensemble du système de transport de l'Union Européenne. Il en résulte également une aggravation de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre, en particulier sous l'effet de la hausse constante de la part qui revient au transport routier. En outre, les pays périphériques de l'Union Européenne se ressentent, non seulement des grandes distances qui les séparent des marchés situés au cœur de l'Union Européenne et de l'isolement découlant des liaisons insuffisantes avec ces marchés, mais aussi de la congestion des réseaux dans ces régions centrales. Pour s'attaquer à ces problèmes, la Commission Européenne a récemment proposé deux initiatives étroitement imbriquées :

- La **Révision des Orientations communautaires pour les Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T)**[4] vise à concentrer le financement sur les grands axes transeuropéens de trafic international à grande distance. 30 projets prioritaires ont été définis sur ces axes et déclarés d'intérêt européen. Les nouvelles orientations accordent une grande importance à l'intégration des réseaux des nouveaux États membres ainsi qu'aux modes non routiers dans la perspective d'un rééquilibrage modal, d'une atténuation de la congestion et d'une réduction des pressions exercées sur l'environnement par le transport routier.

- La révision de la **Directive « Eurovignette »**[5] prévoit la possibilité d'appliquer la tarification routière aux poids lourds, afin de couvrir les coûts (de construction et d'entretien) des infrastructures ainsi que les coûts des accidents occasionnés par l'utilisation des RTE-T. Pour gérer la congestion et les effets sur l'environnement, il est possible de différencier les redevances en fonction des dommages causés. Les recettes de tarification devraient être affectées à l'amélioration de l'ensemble du système de transport, ce qui permettrait de financer les autres modes.

En dépit de leurs interdépendances évidentes -- le financement des investissements dans les RTE-T --, l'élaboration de ces deux politiques n'a pas obéi à la même logique. L'ensemble des projets concernant les RTE-T est tributaire des financements nationaux, car seulement 10 pour cent des coûts d'investissement au maximum peuvent être financés sur le budget des RTE-T[6]. Ces projets n'ont pas été regroupés en fonction d'une contrainte budgétaire donnée, mais la réussite de leur mise en œuvre passe par une augmentation des ressources qui y seront allouées[7]. Quant à la Directive sur la tarification, on ne voit pas très précisément quelle est la logique économique qui la sous-tend. D'une part, la proposition vise à élargir le principe de territorialité en permettant que tous les poids lourds

aient à payer leur part des coûts d'investissement ; de l'autre, elle autorise à répercuter ces coûts d'investissement, qu'ils soient engagés par des investisseurs privés ou déjà financés par la fiscalité générale. Dès lors, les routes sont supposées assimilables à un bien privé (ou bien de club, voir section 3.1) dans le premier cas et les redevances semblent obéir à une logique budgétaire dans le second.

2.2. Planification des infrastructures et questions de subsidiarité

Dans le cas des infrastructures de transport, ce sont l'État membre et les autorités régionales ou locales qui supportent la charge financière et gèrent les procédures administratives complexes précédant l'octroi des autorisations de construction, et notamment les consultations du public. Même quand il s'agit de projets cofinancés par le Fonds de cohésion, qui peut apporter jusqu'à 80 pour cent des coûts d'investissement, l'État membre concerné reste responsable des risques de non-conformité avec les objectifs du projet.

Le Traité instituant la Communauté Européenne donne pour mission à la Communauté de définir les projets d'intérêt commun et, le cas échéant, de contribuer financièrement à leur mise en œuvre. L'étendue de ces pouvoirs est toutefois limitée, et ce pour plusieurs raisons :

- Les projets d'intérêt commun doivent être approuvés par l'État membre concerné[8].
- Depuis 1993, la contribution moyenne de la Communauté a été inférieure à 3 pour cent du coût des projets prioritaires[9].
- Ce sont les États membres qui continuent à délivrer les autorisations de construction, à condition que soient respectées une foule de règles nationales et sous réserve d'expropriation, même si les Directives communautaires sur les études d'impact sur l'environnement ont institué certaines exigences communes.

Le passé a montré que les investissements dans certains tronçons des RTE-T qui profitent pour l'essentiel au trafic étranger ne sont généralement pas privilégiés dans la planification nationale, et que le levier du financement communautaire est jugé nécessaire pour lancer ces projets. Les liaisons transnationales affichent un faible taux de mise en œuvre de 24 pour cent, contre 44 pour cent pour les liaisons purement nationales, et les retards les plus importants ont surtout concerné les tronçons transfrontaliers des projets[10].

3. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

3.1. Théorie économique en matière de tarification et de financement

Selon la théorie économique, il faudrait investir dans des biens publics jusqu'à ce que la somme des avantages marginaux égale le coût marginal de l'investissement ; parallèlement, les prix et les taxes devraient refléter le coût marginal[11], compte tenu des coûts externes.

La fixation des prix à un niveau égal au coût marginal conduit à l'efficience[12] de l'affectation des ressources. Pour les **biens privés** à rendements d'échelle constants, le coût marginal est égal au coût moyen et la récupération totale des coûts est automatique, coût d'investissement y compris. Il n'en va pas de même pour les **biens publics**, avec lesquels il est rare de parvenir à récupérer les coûts engagés. Selon le secteur concerné et l'existence ou non de (dés)économies d'échelle à la production, il peut se produire des excédents de recettes ou des déficits. La probabilité d'enregistrer des excédents est plus grande dans les secteurs où la congestion est persistante (biens publics ou biens de club impurs), tandis que les déficits caractérisent généralement les secteurs où les coûts fixes d'investissement sont élevés et la congestion faible (biens publics purs).

D'après les textes publiés, ces déficits (excédents) devraient être couverts (redistribués) par le biais de taxes forfaitaires non distortionnaires. En cas d'impossibilité pratique d'appliquer de telles taxes, ce qui est généralement le cas, la théorie économique propose plusieurs solutions envisageables pour couvrir les déficits financiers. Ces règles de tarification efficiente diffèrent selon l'organisation du marché, et notamment en fonction du degré de réglementation et de concurrence. Toutes ces règles ont en commun, quel que soit le bien considéré, un élément variable fondé sur le **coût marginal**. Afin de compléter les prix fondés sur le coût marginal, la théorie économique avance les règles de tarification efficiente suivantes pour les différents types de biens :

- *Bien public pur :* fiscalité générale, dans la mesure où l'application de majorations de prix ne trouve pas de justification économique ou se révèle techniquement impossible (principe de non-exclusivité), parce qu'elle ferait diminuer excessivement la demande par rapport à ce qui serait bénéfique pour la collectivité.

- *Bien public impur :* fiscalité générale, tarification à la Ramsey-Boiteux ou droits fixes d'accès (tarif binôme ou polynôme). La solution optimale dépend du contexte, de l'élasticité de la demande par segment d'utilisateurs, du niveau des coûts fixes par rapport aux coûts variables de l'utilisation, etc.

- *Bien de club*[13] : tarif binôme ou polynôme se composant d'un droit d'accès (prix fixe) et d'une redevance d'usage (prix au coût marginal). Le montant du droit fixe est calculé de manière à couvrir les déficits de financement et permet de garantir un niveau optimal de l'offre.

- *Bien privé* : la fixation des prix au coût marginal (tous les coûts sont variables) aboutit généralement à une récupération totale des coûts, mais elle risque parfois d'entraîner des déficits ou des excédents, selon le degré d'économies d'échelle. Les prix qui permettent de maximiser les bénéfices sont fixés selon la règle de Ramsey-Boiteux et impliquent une discrimination par les prix lorsque c'est possible.

Tous les mécanismes susmentionnés reposent sur la tarification au coût marginal. Selon la méthode de Ramsey-Boiteux, le prix fixé au coût marginal est complété d'une majoration inversement proportionnelle à l'élasticité-prix, qui dépend donc de l'intensité d'utilisation. Dans un système de tarifs polynômes, un droit fixe est perçu de chaque utilisateur, par exemple une redevance d'accès au système. Le prix fixe peut être différencié en fonction des caractéristiques des utilisateurs.

Dans le secteur des transports, la tarification et les demandes de financement reposent aujourd'hui, dans une certaine mesure, sur ces principes. Dans nombre de pays, la tarification routière est fondée sur des tarifs binômes comportant un élément variable -- la taxe sur le carburant -- et un droit annuel fixe. Il est à noter cependant que la taxe sur le carburant est une mesure très peu représentative pour internaliser les coûts externes de l'utilisation des routes (voir section 3.2). En revanche, des prix différenciés entre activité commerciale et loisirs sont par exemple utilisés dans le transport aérien : ils ne traduisent pas strictement des différences de qualité du service et tiennent compte, par conséquent, du consentement à payer (élasticité-coût) des différentes catégories d'usagers.

3.2. Coûts marginaux dans différentes régions de l'Union Européenne

Les coûts externes de l'utilisation des infrastructures de transport recouvrent l'usure de ces dernières (dont la valeur est souvent établie par approximation sur la base des coûts d'entretien), la congestion, la pollution atmosphérique et le bruit, les gaz à effet de serre et les accidents. Ces coûts varient considérablement selon le lieu et l'heure de circulation, ainsi qu'en fonction du véhicule utilisé.

Le niveau des coûts à internaliser est très fortement influencé par le degré de congestion et, dans une moindre mesure, par les effets de la pollution atmosphérique sur la santé. Bien que les coûts marginaux varient constamment, les coûts marginaux moyens dans diverses régions peuvent être rapprochés de la densité de population, comme on le voit au Tableau 1 pour un poids lourd type :

Tableau 1. **Coûts externes**

Type de route	Description	Coûts externes (cents d'euro/km) pour un poids lourd norme EURO-III
rurale	Régions rurales à faible densité de population et très peu encombrées	5-10
ordinaire	Régions à densité de population moyenne	10-25
de montagne	Itinéraires franchissant des régions montagneuses écologiquement sensibles	20-40
urbaine	Zones urbaines à forte densité de population	20-40
métropolitaine	Régions métropolitaines	40-70

Source : RECORDIT[14].

3.3. Déficits dans le secteur des transports

Des recherches ont montré que la tarification au coût marginal peut être mise en œuvre de manière neutre pour les recettes dans le secteur des transports (se reporter à CEMT 2001, UNITE 2004). En raison de différences propres aux divers modes et régions en Europe, le résultat financier différera considérablement d'un mode et d'une région à l'autre. Il sera déterminé par l'importance relative de deux facteurs, pour l'essentiel :

- les économies d'échelle à la production (coûts fixes/coûts d'exploitation, différence entre coûts moyens et marginaux) ; et

- le degré de congestion (rapport entre l'accroissement du volume du trafic et la vitesse moyenne/le retard).

Plus les coûts fixes seront faibles et plus le degré de congestion sera important, plus grande sera la probabilité d'enregistrer des excédents financiers, et *vice versa.* Une évaluation générale des secteurs éventuellement excédentaires/déficitaires, classée par mode, est présentée ci-après. Le résultat financier est néanmoins très sensible au contexte et tributaire des (dés)économies d'échelle à la production (investissements) et à l'utilisation (congestion) dans la situation précise considérée.

- **Route** : La tarification efficiente de l'utilisation de la *voirie urbaine* ainsi que de certains *axes interurbains* gravement encombrés devrait en général produire des excédents, car la capacité ne peut pas être accrue par manque d'espace, ce qui donne lieu à une forte congestion persistante. Sur les *routes interurbaines* encombrées, la tarification peut souvent permettre de récupérer les coûts d'investissement, tandis que sur les *routes des régions rurales* et celles qui sont très peu ou point encombrées, la tarification entraînerait des déficits étant donné l'indivisibilité de l'investissement et les coûts fixes élevés.

- **Rail** : Compte tenu des importantes économies d'échelle à la production et des indivisibilités, selon toute vraisemblance, la tarification au coût marginal entraînerait dans la plupart des cas, si ce n'est dans tous, des déficits financiers[15].

- **Transports aérien et maritime** : Dans les deux secteurs, le recouvrement des coûts d'investissement serait très souvent possible, les principales exceptions étant les ports et aéroports régionaux à faibles volumes de trafic qui ont pour fonction première d'assurer l'accessibilité. Les grandes plaques tournantes portuaires et aéroportuaires, encombrées en permanence, pourraient enregistrer des excédents considérables.

- **Voies navigables** : Étant donné les avantages considérables que procurent les voies navigables à d'autres activités (cultures irriguées, production d'électricité, par exemple), il se peut que la tarification au coût marginal appliquée exclusivement aux usagers des transports entraîne souvent des déficits.

4. RÉSULTATS EMPIRIQUES DU CINQUIÈME PROGRAMME CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE

4.1. Trains de mesures concernant les RTE-T (projet IASON[16])

Dans le cadre du projet IASON, des instruments ont été mis au point pour évaluer les effets socio-économiques des RTE-T et des politiques de tarification. Ces effets sont calculés en pourcentage du PIB. Deux séries de projets concernant les RTE-T ont été examinées :

(i) la mise en œuvre de 29 projets prioritaires[17] conformément à la proposition initiale de la Commission d'un coût total de quelque 225 milliards d'euros ;

(ii) la mise en œuvre de tous les projets dans l'ensemble des RTE-T, dont le coût se monte à environ 600 milliards d'euros. L'équité est également abordée dans le cadre du projet IASON, en attribuant une valeur différente au paramètre qui exprime l'aversion pour l'inégalité chez le décideur.

Dans l'ensemble, les avantages du scénario englobant tous les RTE-T sont plus importants que ceux des 29 projets prioritaires, puisqu'ils sont respectivement chiffrés à 0.21 pour cent et 0.14 pour cent du PIB. Ce constat est particulièrement frappant dans les nouveaux États membres, pour lesquels l'écart entre les deux possibilités va du simple au quadruple. Cela étant, compte tenu de la différence de coût entre l'une et l'autre – 225 contre 600 milliards d'euros --, il semble plus efficient pour l'ensemble de l'Union Européenne de mettre en œuvre les 29 projets prioritaires seulement. Ce n'est qu'en cas de très forte aversion pour l'inégalité que le contraire serait vrai.

L'exécution de tous les projets dans l'ensemble des RTE-T a un effet égalisateur puissant dans l'Union élargie. Les avantages sont considérablement plus importants dans les nouveaux États membres[18] -- 0.46 pour cent contre 0.24 pour cent du PIB --, qui sont en général moins prospères que ceux de l'Union Européenne à 15. Par ailleurs, du point de vue de l'équité, les effets de la réalisation des 29 projets prioritaires seulement sont mitigés. Certes, l'ensemble a un effet égalisateur puissant sur les 15 « anciens » États membres de l'Union Européenne, mais il n'en est pas de même dans les nouveaux. En conséquence, on ne voit pas très bien quel en sera l'impact global.

4.2. Financement des investissements dans les RTE-T (projet TIPMAC[19])

Le coût des investissements dans les RTE-T varie considérablement d'un pays à l'autre. En termes absolus, l'Italie, l'Espagne et la France font état des coûts d'investissement les plus lourds, tandis que les plus faibles sont observés en Finlande, en Irlande et en Suède. Quant aux coûts d'investissement rapportés au PIB, les chiffres les plus élevés sont ceux du Portugal, de l'Espagne, de l'Italie du Nord et de l'Autriche (> 5.5 pour cent), alors que les plus bas sont ceux de l'Allemagne occidentale, de la Belgique, de la Suède et de la Finlande (< 1.6 pour cent). Cette disparité ne se

retrouve que partiellement dans la hausse des droits d'accise sur les carburants, nécessaire pour faire face aux volumes d'investissement accrus. Les hausses les plus fortes interviennent en Autriche, en Italie et en Grèce (> 6.3 cents d'euro/litre) et les plus faibles en Allemagne, au Royaume-Uni et en Belgique (< 2.2 cents d'euro/litre). Ces écarts témoignent de la diversité des volumes du trafic et des coûts fixes d'investissement dans les différents pays.

Le projet TIPMAC a étudié des scénarios dans lesquels les investissements dans les projets prioritaires des RTE-T[20] étaient financés, soit par des hausses des droits d'accise sur les carburants, soit par des redevances fondées sur le coût marginal perçues sur les poids lourds.

D'après les résultats obtenus avec le modèle TIPMAC, si les investissements sont financés en augmentant les **droits d'accise sur les carburants** – ou par une tarification au coût moyen --, les effets sur le PIB sont positifs mais très faibles, voire insignifiants. D'ici à 2010, le PIB augmenterait de 0.2 pour cent, mais l'effet stimulant se ferait sentir un peu plus en 2020, à 0.5 pour cent. Cela tient en partie à l'effet économique modérateur de la hausse de ces droits d'accise. Ce scénario produit des effets négatifs dans tous les pays périphériques de l'Union en raison de leurs économies ouvertes, mais surtout de leur grand éloignement des marchés centraux.

Les investissements dans les 29 axes prioritaires des RTE-T feront croître le PIB de 1.4 pour cent d'ici à 2010, échéance à laquelle une partie seulement des projets sera exécutée, et de 2.6 pour cent à l'horizon 2020, lorsque tous les projets seront achevés, si des redevances d'utilisation – **redevances fondées sur le coût marginal**[21] -- sont appliquées dans tous les RTE-T en tenant compte de la congestion et des nuisances environnementales. Cette progression du PIB se traduit par une hausse de 0.11 pour cent du taux de croissance tendanciel du PIB (2.5 pour cent par an), ce qui est considérable compte tenu de la part relativement faible (10 pour cent) des transports dans l'ensemble de l'économie. Les effets distributifs de cette option de financement sont plus ou moins équilibrés sur le plan géographique, et seuls le Portugal et l'Espagne y perdraient quelque peu. Les avantages les plus importants (> 4 pour cent de hausse du PIB) reviendraient à l'Irlande, à la France et à la Finlande, tandis que les plus faibles (hausse de 0.1 pour cent environ) iraient à la Belgique, à la Grèce et aux Pays-Bas.

4.3. Tarification du trafic en transit

De Borger *et al.* (2003) ont analysé les recettes et les inefficiences possibles si des régions ou des États membres soumettaient à tarification les infrastructures qui accueillent du trafic en transit. Ces auteurs ont constaté que la tarification de monopole génère en fait des recettes importantes pour l'État membre qui fait payer le transit, mais que la majoration qui complète le coût marginal et les inefficiences qui y sont associées sont en fin de compte relativement faibles, lorsqu'il existe au moins un itinéraire concurrent dans une autre région ou un autre pays. Bien que l'inefficience soit relativement faible, il se produit un transfert net du trafic en transit vers l'État qui met en œuvre les redevances de transit. Du point de vue économique, il en ressort d'abord que le principal problème est l'équité[22], et non l'inefficience. Une autre conséquence est que les pays de transit qui peuvent appliquer une tarification au trafic en transit auront peut-être des incitations suffisantes à investir, même si les usagers locaux en bénéficient peu directement dans les transports.

5. RÉFLEXION SUR LES RÉSULTATS ET LA SUBSIDIARITÉ

Vu la faible priorité attribuée par les États membres à l'intégration des réseaux de transport nationaux avec ceux de leurs pays voisins et aux tronçons transfrontaliers des grands axes, il apparaît nécessaire d'assurer une **coordination plus étroite au niveau de l'Union Européenne** en faisant remonter la prise de décision des États membres à l'échelon communautaire. Cela garantirait que les tronçons qui profitent surtout aux usagers étrangers bénéficient du rang de priorité approprié dans la planification. Or, étant donné que l'approbation des États membres est nécessaire pour réaliser des projets sur leur territoire, les possibilités de coordination et de planification efficientes sont limitées à ce stade. Comme il semble improbable que le Traité puisse être modifié, un moyen indirect de conférer des compétences plus étendues à l'Union Européenne en la matière serait d'augmenter considérablement le budget communautaire alloué aux RTE-T et aux projets prioritaires, pour créer un effet de levier suffisamment puissant. La tarification de l'usage appliquée aussi au trafic en transit pourrait également offrir les incitations nécessaires pour que des investissements se concrétisent sur les tronçons transfrontaliers, comme il est indiqué à la section 4.3. Il convient cependant de s'assurer que les sommes perçues seront utilisées pour financer ces investissements et que la tarification ne sera pas simplement un instrument destiné à collecter des recettes.

En ce qui concerne le financement et le choix des projets relatifs aux RTE-T, la concentration du financement communautaire sur les grands axes transnationaux, en application de la révision récemment adoptée de la politique des RTE-T, est conforme aux objectifs du marché unique et de la libre circulation des marchandises entre les États membres. D'après le principe de subsidiarité, les investissements dans d'autres tronçons du réseau relèvent de la compétence des autorités nationales ou régionales. Dans la mesure où sont privilégiés les grands axes et les volumes importants de trafic, l'efficience prend le pas sur l'équité, celle-ci n'étant prise en compte qu'indirectement, par l'intervention des États membres et du Parlement Européen agissant en qualité de colégislateurs.

Or, il serait dans l'esprit du « modèle européen » de **mettre davantage l'accent sur l'équité,** dans le secteur des transports comme dans les autres. La prise en considération simultanée de l'équité et de l'efficience pour en faire un priorité dans les RTE-T accorderait plus de poids aux régions périphériques, lésées parce que leurs possibilités d'accès aux RTE-T et aux marché centraux sont limitées, et dans lesquelles la réponse ne passe pas par la tarification en raison des faibles volumes du trafic, des coûts fixes d'investissement élevés et des indivisibilités. Ce serait très important pour les nouveaux États membres en particulier, comme le montre la section 4.1. Pour que cette politique soit efficace, il faudrait pouvoir définir et décider d'un commun accord le niveau de service minimum à offrir à tous les citoyens de l'Union Européenne, quel que soit leur lieu de résidence, ce qui ne peut être fait qu'au niveau communautaire.

La politique des RTE-T prend apparemment en compte de manière implicite les diverses possibilités de récupération des coûts dans les différents modes de transport : en témoigne l'importance accordée aux investissements dans les chemins de fer et, dans une moindre mesure, dans les voies navigables. Mais l'ensemble des dispositions visant les RTE-T ne semble pas aborder la question des **éventuels déficits de financement** dans chaque mode et selon les régions. En premier

lieu, les projets prioritaires concernent les grands axes transnationaux qui accueillent les plus gros volumes de trafic international à grande distance, tandis que les plus lourds déficits financiers seront sans doute enregistrés dans les régions périphériques où les volumes du trafic sont faibles. Deuxièmement, la contribution accrue de l'Union Européenne au financement des tronçons transfrontaliers des projets prioritaires tient compte du peu d'intérêt manifesté par les États membres à les financer, mais non des possibilités offertes par la tarification de l'usage des infrastructures, ni des déficits de financement probables dans diverses régions d'Europe. En revanche, la Directive « Eurovignette » autoriserait à percevoir des redevances pour faire face aux besoins d'investissement. Elle renforcerait aussi le principe de territorialité et permettrait d'appliquer la tarification au trafic en transit (voir section 4.3). Cependant, comme il est précisé à la section 4.2, ce serait au détriment des économies périphériques, défavorisées par leur éloignement géographique et par des volumes de trafic relativement insuffisants.

Pour s'attaquer aux disparités modales et régionales, un système de tarification efficient, fondé sur le coût marginal comme il en est fait mention à la section 3.2, pourrait être mis en place au niveau de l'Union Européenne pour compléter le financement provenant des budgets nationaux et du budget communautaire. Ce système permettrait d'utiliser les recettes excédentaires des régions encombrées, généralement situées au cœur de l'Union Européenne, pour couvrir les déficits de financement dans les régions déficitaires, souvent situées à la périphérie de l'Union Européenne.

6. REMERCIEMENTS

L'auteur doit beaucoup au Programme cadre et à ses projets de recherche, sans lesquels il aurait été impossible de rédiger le présent document. Elle tient aussi à exprimer sa reconnaissance à M. Stef Proost, à M. Lori Tavasszy et à M. Tom Howes pour les observations riches d'enseignements qu'ils ont formulées au sujet de ce document et pour les nombreux échanges de vues intéressants sur la théorie économique, la tarification des transports et les résultats des projets de recherche du Programme cadre.

NOTES

1. Le présent document a été établi par l'auteur à titre individuel. Les opinions qui y sont exprimées sont les siennes et ne peuvent être attribuées à la Commission Européenne.

2. Se reporter, par exemple, à PROFIT http://europa.eu.int/comm/transport/extra/rep_strategic.html ou à IASON http://www.wt.tno.nl/iason/

3. PBKAL (projet ferroviaire à grande vitesse reliant Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres) est l'un des projets prioritaires des Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T).

4. La Révision des Orientations a été adoptée par le Conseil et le Parlement Européen en avril 2004.

5. La proposition est actuellement examinée par les colégislateurs.

6. Ce pourcentage a été doublé récemment et porté à 20 pour cent pour les projets transfrontaliers franchissant des barrières naturelles. En ce qui concerne les régions qui bénéficient du Fonds de cohésion ou de fonds structurels, la contribution de la Commission Européenne peut être beaucoup plus importante.

7. Lors de la préparation du prochain budget communautaire pour la période 2007-2013, la Commission a bien montré qu'elle en était consciente et proposé en conséquence d'accroître considérablement le budget affecté aux projets relatifs aux RTE-T.

8. Comme le stipule l'article 156 du Traité instituant la Commission Européenne, en dépit de la règle de la majorité qualifiée énoncée dans ce même Traité pour les réseaux transeuropéens.

9. Pour les pays et régions pouvant bénéficier des instruments financiers structurels, ce pourcentage peut être beaucoup plus élevé. Les pays ou régions n'ayant pas droit aux instruments financiers structurels ne peuvent prétendre qu'au financement sur le budget prévu pour les réseaux transeuropéens, dont 40 pour cent sont affectés aux projets prioritaires.

10. Pour plus de détails, se reporter au document de travail des Services de la Commission SEC(2003)1060 : « Analyse d'impact approfondie de la proposition modifiant la décision n°1692/96/CE sur le développement du réseau transeuropéen de transport ».

11. Le coût marginal est le coût de la production d'une unité supplémentaire du bien dont il s'agit. Il se compose du coût de production du bien et des coûts externes éventuels de son utilisation.

12. On entend par affectation efficiente des ressources celle qui permet d'atteindre un niveau déterminé de production en utilisant le moins de ressources possible ou au coût le plus bas possible, ou bien d'obtenir une production maximum à partir d'un niveau donné de ressources mises en œuvre.

13. Le bien de club est un bien public impur, mais fourni par le secteur privé, il doit donc atteindre le seuil de rentabilité.

14. Consulter le site www.recordit.org pour de plus amples renseignements.

15. Les coûts marginaux représentent d'ordinaire quelque 20-30 pour cent de l'ensemble des coûts dans le secteur ferroviaire. La tarification visant la récupération totale des coûts donnerait souvent lieu, par ailleurs, à des redevances trop élevées par rapport au consentement à payer des usagers.

16. IASON est un projet de recherche financé au titre du 5ème Programme cadre. Le projet faisait intervenir 12 institutions de 7 pays et sa coordination était assurée par TNO-Inro (Pays-Bas) ; l'auteur du présent document était le responsable scientifique chargé du projet à la Commission Européenne. Dans le présent document sont utilisés les résultats du modèle CGEurope, conçu par M. J. Bröcker de l'Université de Kiel (Allemagne). Il s'agit d'un modèle d'équilibre général calculable. Pour plus d'informations sur le modèle, le projet IASON et les résultats attendus, consulter le site Web du projet http://www.wt.tno.nl/iason/ .

17. Dans la liste définitive, les projets prioritaires sont au nombre de 30, après qu'y ait été ajoutée la liaison fluviale Seine-Escaut.

18. Outre les 10 pays qui ont adhéré à l'Union Européenne en mai 2004, la Roumanie et la Bulgarie font partie des 12 pays candidats concernés par les nouvelles Orientations communautaires pour les RTE-T et analysés dans le cadre du projet IASON.

19. TIPMAC est un projet de recherche financé au titre du 5ème Programme cadre. Il faisait intervenir 6 institutions de 5 pays et sa coordination était assurée par *Cambridge Econometrics* (Royaume-Uni). L'auteur du présent document a été pendant un certain temps le responsable scientifique chargé du projet à la Commission Européenne. Pour plus d'informations sur le projet et les résultats attendus, consulter le site Web http://www.camecon.com/services/projects/Tipmac/Tipmac_project.htm .

20. Le modèle TIPMAC ne couvre que les pays de l'Union Européenne à 15.

21. Il est supposé que les éventuelles recettes excédentaires sont redistribuées par le biais d'un allègement de la fiscalité sur le travail (l'utilisation optimale de ces excédents consiste à abaisser les taxes sur les marchés subissant les plus fortes distorsions, ce que l'on désigne aussi par l'expression 'double dividende').

22. Dans le présent document, on entend par équité la répartition des avantages économiques nets en proportions égales entre toutes les régions ou en favorisant les régions/ménages les plus pauvres. La notion de « solidarité » est souvent utilisée dans le même sens.

BIBLIOGRAPHIE

CEMT (2001), « *Taxation efficiente des transports* », Publications de l'OCDE, Paris.

DE BORGER B., S. PROOST et K. VAN DENDER K. (2003), « *Congestion and tax competition in a parallel network* » (ETE Working Papers, n° 2003-09) – contribution au projet MC-ICAM, http://www.mcicam.net/

PROOST S. et SEN (2003): « *Vertical tax competition in urban transport* », document interne, contribution au projet MC-ICAM, http://www.mcicam.net/

ROY R, "*Lost and Found*".

UNITE (2004) – Final report, http://www.its.leeds.ac.uk/research/index.html

ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DÉCENTRALISATION DES TRANSPORTS

Iwan BARANKAY[1]
Facultés des Sciences Économiques
Université de Essex
COLCHESTER
ROYAUME-UNI

Copyrighted material

ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DÉCENTRALISATION DES TRANSPORTS

SOMMAIRE

RÉSUMÉ 93

1. INTRODUCTION 93

2. PRINCIPES THÉORIQUES DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE 95

   2.1. Modèle de base 95
   2.2. Facteurs modérateurs 96
   2.3. Conclusion 99

3. IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'EFFICIENCE DE LA FOURNITURE DES BIENS PUBLICS 100

   3.1. Présentation du problème 100
   3.2. Données 101
   3.3. Données empiriques 102
   3.4. Corruption et décentralisation 108
   3.5. Résumé et analyse des observations 110

4. CONCLUSIONS ET IMPLICATIONS POLITIQUES 111

NOTES 112

BIBLIOGRAPHIE 114

Colchester, juin 2004

Copyrighted material

RÉSUMÉ

L'économie politique tente d'incorporer les libertés et les contraintes inhérentes aux démocraties dans l'analyse des administrations publiques. Dans le contexte du choix à opérer entre centralisation et décentralisation, l'action des groupes de pression, l'incitation à innover et la portée de l'innovation ainsi que les perspectives de carrière des fonctionnaires peuvent différer. Le contexte économique général et les priorités politiques font en théorie pencher la balance du côté de la centralisation ou de la décentralisation de la fourniture des services de transport. L'expérience montre toutefois que dans les États membres de l'Union Européenne, la sécurité routière, mesurée en termes d'accidents mortels, était meilleure en 2000 dans ceux où la fourniture des biens publics était plus décentralisée. Une augmentation de 0.10 du degré de décentralisation des dépenses, ce qui correspond à la différence observable entre l'Italie (0.25) et l'Allemagne (0.35), se traduit par une *réduction* de 2.2 du nombre d'accidents mortels de la route par 100 000 habitants. L'effet bénéfique de la décentralisation est toutefois tributaire de l'existence d'institutions fortes et d'un niveau peu élevé de corruption.

1. INTRODUCTION

L'une des principales questions constitutionnelles auxquelles l'Union Européenne doit trouver réponse tient au consensus qu'elle doit établir sur la structure de prise des décisions politiques et administratives. Il faut établir à quel niveau de pouvoir les dépenses doivent être décidées, quelle administration doit être chargée de mettre des politiques en œuvre et quel degré d'autonomie doit être accordé aux collectivités locales. Ces questions sont capitales, en particulier pour les secteurs de l'économie, réglementés ou financés par les pouvoirs publics, qui éprouvent de grands besoins d'investissement et où le cadre réglementaire et les modèles financiers mis en place ont des répercussions profondes sur d'autres régions.

Le secteur des transports de l'Union Européenne répond à ces deux conditions. Il fait partie des secteurs publics où les moyens financiers nécessaires à la réalisation des projets et le degré d'intervention des pouvoirs publics sont les plus élevés. Les pouvoirs publics dépensent sans doute plus pour l'éducation et la santé, mais les projets individuellement les plus coûteux se retrouvent dans le secteur des infrastructures et des transports. L'augmentation continue de la demande de mobilité dans l'Union Européenne oblige à prêter beaucoup d'attention aux incitants à la recherche et à l'innovation. Par ailleurs, un secteur des transports bien géré et convenablement financé dans une région ou un pays a des répercussions économiques importantes sur d'autres régions, parce qu'il peut en attirer des entreprises ou des migrants alternants.

Le défi est donc double en ce sens qu'il faut : 1) maintenir ou renforcer la capacité des flux de biens et de personnes ; et 2) canaliser l'innovation nécessaire vers les régions où les réseaux de transport sont désuets ou inexistants. Le premier est le principal, mais non le seul, des défis auxquels les États membres de l'Union Européenne d'avant les dernières adhésions doivent faire face, tandis que le second, celui de l'innovation, se situe aux premiers rangs de ceux que doivent relever les nouveaux États membres de 2004, eu égard en particulier aux investissements considérables en ressources humaines et financières qu'il implique.

Le rôle de la décentralisation et sa capacité d'amélioration de la fourniture des biens réglementés ou financés par les pouvoirs publics est une question d'ordre organisationnel et constitutionnel qui retient beaucoup l'attention depuis peu. Cette attention n'est en rien propre à la seule Union Européenne où le principe de subsidiarité pourrait l'expliquer. Tous les organismes intergouvernementaux tels que la Banque Mondiale, le FMI et l'OCDE ont lancé des programmes de recherche et d'action dans ce domaine. Cela étant, et bien que la décentralisation ne soit pas une "idée" nouvelle, on en est encore à essayer de comprendre comment décider quand elle est ou n'est pas opportune.

Le présent rapport tente d'approcher la question sous l'angle de l'économie politique. L'économie politique s'applique à comprendre les incitants et les contraintes qui jouent dans une démocratie. Elle vise à éclairer les motivations qui animent et les restrictions qui freinent les gouvernants, les fonctionnaires et aussi les électeurs. L'exercice tente donc de décrypter la "boîte noire" des pouvoirs publics pour analyser les différentes structures institutionnelles et évaluer leur incidence sur les choix politiques et l'efficience de la fourniture des biens publics. Il tient expressément compte du fait que les gouvernants peuvent être tentés de poursuivre des objectifs qui leur sont propres, que la concurrence électorale et l'attention critique des électeurs peuvent peser sur leurs représentants et que ces derniers peuvent être influencés par l'un ou l'autre groupe d'intérêts au cours du processus de préparation et d'adoption des actes législatifs. Toutes ces situations sont des facteurs qui interviennent dans le choix à opérer entre structures centralisées et décentralisées. Il convient de souligner que cette vision des choses va plutôt à l'encontre de la doctrine économique traditionnelle qui veut que les pouvoirs publics optent toujours pour une politique qui optimise le bien-être général, alors que le secteur privé fait de la maximisation du profit le moteur de son comportement. Une telle vision du monde n'accorde fréquemment aucune importance aux structures constitutionnelles, alors qu'une approche inspirée des principes de l'économie politique fait dépendre l'action des pouvoirs publics des structures institutionnelles et des implications politiques qu'elles conditionnent.

Le chapitre 2 s'étend sur certains aspects théoriques de l'économie politique pour illustrer quelques-uns des arguments avancés et se demande, autre question d'importance pratique pour les pays qui réfléchissent à la mise en place de structures plus décentralisées impliquant la création de nombreux postes publics supplémentaires, s'il faut désigner les fonctionnaires par voie administrative ou les élire. Étant donné l'opposition entre la doctrine traditionnelle et la taxonomie de l'économie politique, le chapitre 3 recourt à des exemples pratiques pour illustrer les effets de la décentralisation sur l'efficience de la fourniture des biens publics. Il recourt à des méthodes statistiques pour montrer que la sécurité routière, mesurée en nombre d'accidents mortels de la route, est meilleure dans les États membres de l'Union Européenne où la décentralisation est plus poussée. Le fait peut aussi s'expliquer par une multitude d'autres causes qui illustrent l'inégalité considérable des forces incitatrices des structures centralisées et décentralisées. Le chapitre 4 fait la synthèse des résultats et en tire diverses conclusions.

2. PRINCIPES THÉORIQUES DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE

2.1. Modèle de base

Les démocraties représentatives ont en commun, en dépit de la diversité considérable de leurs régimes, de ménager à tous les citoyens de plus d'un certain âge la faculté d'élire des représentants qui, à leur tour, définissent les politiques à suivre. Pour donner une idée des politiques qui seront ainsi définies, Downs (1957) et Hotelling (1929) ont avancé, il y a un certain temps déjà, que les partis candidats aux élections font des promesses électorales qui, sous réserve de certaines conditions, convergent vers un point unique et très spécifique.

Il suffit, pour illustrer le propos, d'imaginer un pays où le seul impôt levé frappe le revenu et où la seule décision politique à prendre est celle qui fixe de taux de cet impôt, où il n'existe que deux partis, où le vainqueur des élections est désigné à la majorité simple et où tout le monde va voter. D'après la théorie de Downs sur la concurrence entre les partis, les deux partis vont proposer un programme convergent à leurs électeurs. La question est de savoir quel est ce programme. Pour gagner une élection, un parti doit être soutenu par au moins la moitié des électeurs. Si l'un des deux partis propose de réduire le taux d'imposition à l'extrême, l'autre peut trouver préférable de le fixer un peu plus haut en espérant qu'un programme plus modéré que celui du parti "extrémiste" séduise davantage d'électeurs. Sachant que le parti concurrent va opter pour un programme plus modéré, le parti "extrémiste" trouvera plus profitable de faire le même genre de proposition pour s'assurer la majorité. Ce jeu d'optimalisation des programmes va se poursuivre jusqu'au point où aucun des deux partis ne trouvera intérêt à dévier de son programme. Le moment sera ainsi arrivé où toute augmentation (ou diminution) du taux d'imposition proposé fera tomber le nombre de votes favorables sous la barre des 50 pour cent. Cette politique correspond ainsi à la position médiane de la dimension politique, telle que la moitié des votants préfèrent un taux d'imposition plus bas et l'autre moitié un taux plus élevé. Le votant le plus satisfait par une telle politique est appelé "électeur moyen".

Cette théorie de la concurrence entre partis est l'assise sur laquelle beaucoup de modèles subséquents reposent, sert aussi à expliquer d'importantes régularités empiriques. Il a ainsi, et d'abord, été observé que dans les pays où deux partis se départagent sur la base de la règle de la majorité, ces deux partis se présentent aux élections avec des programmes aussi indistinctement similaires que ceux que certains observateurs estiment trouver aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Il est apparu, ensuite, que la politique qui a la préférence des urnes est effectivement celle qui a la préférence d'une moitié au moins de l'électorat. Quelles que puissent être la témérité des hypothèses et la simplicité du modèle, ces deux prédictions expliquent la réalité des constatations faites dans certains pays.

Beaucoup de facteurs institutionnels ne devraient toutefois jouer aucun rôle dans un tel modèle. Tel est le cas en particulier du choix à opérer entre centralisation et décentralisation. Si, par exemple, deux régions sont identiques dans la mesure où le type de politique préféré par les électeurs est le même dans chacune d'elles, la politique adoptée dans chaque région sera celle de l'électeur moyen. Comme les deux régions sont identiques, la même politique sera choisie en cas de centralisation, parce

que l'électeur moyen sera une seule et même personne. Pour que les politiques diffèrent, il faudrait que les deux régions soient peuplées d'électeurs différents et que l'électeur moyen de chacune d'elles diffère donc de celui qui a mis le gouvernement central commun en place[2]. Le chapitre suivant montrera toutefois qu'il n'en va pas ainsi dans la réalité, où les démocraties centralisées et décentralisées mènent des politiques différentes.

2.2. Facteurs modérateurs

2.2.1. Engagement

Ce modèle peut ne pas refléter convenablement les réalités empiriques, parce qu'il repose sur des hypothèses restrictives. Il est rare que les partis fassent des promesses politiques crédibles. Le modèle ne ménage en fait pas de place à des actions effectives menées en cours de législature, puisque tous les choix politiques sont opérés *avant* son début. Il est pourtant acquis que les politiques menées procèdent souvent directement des efforts accomplis par un gouvernement après son arrivée "aux affaires".

Considérons par exemple le cas d'un pays qui envisage de réformer ses chemins de fer et dont le gouvernement peut pour ce faire retenir, soit une solution type (qui a déjà fait ses preuves dans un autre pays), soit une solution novatrice qui peut être meilleure que la solution type. Si l'innovation est coûteuse et ses avantages incertains, le gouvernement l'adoptera, si ses avantages escomptés excèdent son coût.

La question est de savoir si la centralisation est porteuse de plus ou de moins d'innovation que la décentralisation. La réponse dépend de l'hétérogénéité des régions et du coût du type d'innovation. Si toutes les régions sont identiques, toutes peuvent adopter le même type de solution innovante et il pourrait alors être préférable de n'avoir qu'un seul gouvernement central qui innove plutôt que de laisser plusieurs gouvernements régionaux dépenser chacun de l'argent en innovations. Le cas est typique de celui où les économies d'échelle font pencher la balance en faveur de la centralisation de l'autorité gouvernementale.

Si les régions présentent par contre des caractéristiques très différentes, une innovation profitable à une région peut ne pas l'être à une autre. S'il s'en suit que l'optimalisation de la réforme au niveau régional oblige à approfondir la réflexion sur la politique à suivre, la centralisation peut freiner l'innovation. Il convient pour s'en convaincre de rappeler qu'un des éléments critiques du coût est constitué par le temps que le Parlement peut consacrer à une réforme. Ce temps étant compté, la réforme envisageable au niveau central est nécessairement limitée et peut ne pas faire droit à toutes les caractéristiques régionales, débouchant ainsi sur la mise en place de mesures peu satisfaisantes[3]. A cela s'oppose l'innovation réalisée au niveau local par des autorités qui peuvent trouver moins contraignant d'investir à fonds perdus dans l'innovation politique. Il apparaît donc que si les autorités publiques sont très novatrices, les structures plus décentralisées pourraient être préférables, quand l'hétérogénéité spatiale n'est pas sans conséquence (Barankay et Lockwood, 2004). Les possibilités de réalisation d'économies d'échelle au niveau central laissent supposer que le mieux serait de prévoir un niveau intermédiaire de décentralisation.

2.2.2. *Carriérisme*

Il faut aussi se demander pourquoi les autorités publiques veulent innover. L'idée repose sur l'hypothèse, implicite, qu'elles sont intéressées personnellement par le résultat des politiques qu'elles mènent. L'hypothèse peut toutefois manquer souvent de plausibilité. La décision d'innover est animée par le souci qu'ont les hommes politiques de faire carrière. La réussite d'une réforme apporte aux électeurs un témoignage important de motivation et de compétence et peut influer puissamment sur des perspectives de réélection. Un homme politique tentera donc d'impressionner son électorat, s'il souhaite suffisamment être réélu.

Savoir si la centralisation nourrit le carriérisme plus ou moins que la décentralisation se ramène à comparer le prestige attaché à une réélection aux niveaux central, d'une part, et local, d'autre part. L'exercice d'un mandat national est souvent tenu pour être plus valorisant que celui d'un mandat local, ce qui donne à penser que la centralisation est préférable. L'intérêt accordé par les politiciens aux résultats des politiques qu'ils mènent joue toutefois aussi un rôle dans ce domaine, les politiciens locaux étant en l'occurrence plus susceptibles d'accorder à ces résultats davantage d'intérêt que les membres du gouvernement central. Il apparaît donc à nouveau que le degré optimal de décentralisation se situe à mi-chemin entre ces deux extrêmes.

2.2.3. *Idéologie*

Dans la théorie de la concurrence électorale élaborée par Downs, les partis n'ont pas d'éthique ou d'idéologie structurant leur action et se comportent plutôt comme des chaînes de télévision qui diffusent les programmes que la majorité veut regarder. Cette vision des choses peut dans de nombreux cas se révéler irréaliste. Il serait ainsi peu concevable que les Verts se mettent à prôner la construction de centrales nucléaires pour aller à la pêche aux voix.

Le rôle et le poids des partis idéologiquement marqués (fidèles à un programme intangible) ne sont pas encore parfaitement compris. Si ces partis occupent l'avant-plan de la scène politique, la politique menée peut ne pas correspondre à celle qui a la préférence de la majorité des électeurs. Il reste à étudier avec plus d'attention s'il en est bien ainsi, et si les partis idéologiquement marqués sont plus présents au niveau local qu'au niveau central. Ces partis jouent en fait souvent le rôle des lobbies extérieurs au Parlement dont il sera question dans la section suivante.

2.2.4. *Action des groupes de pression*

Toutes les économies génèrent des concentrations d'intérêts, mais l'activité de ces groupes d'intérêts revêt une importance particulière dans le secteur des transports où le poids financier des projets est considérable. Il suffit pour le comprendre de songer à un lobby qui défend les intérêts d'une grande entreprise de travaux publics. Ce lobby va tenter d'infléchir le cours de la politique en tournant le système électoral (Grossman et Helpman, 2001) par le biais, par exemple, d'aides financières (financement d'une campagne électorale, etc.) ou de la transmission d'informations ciblées aux responsables publics compétents. La contribution de ces groupes d'intérêts à l'amélioration ou à l'altération du bien-être doit être appréciée au cas par cas.

Il est tout d'abord difficile de trouver une méthode d'évaluation du bien-être général qui fait l'unanimité. Il semble permis d'alléguer qu'une politique propre à améliorer le bien-être de la majorité des électeurs doit être préférée à une politique qui n'y arrive pas, mais une telle démarche peut faire fi du bien-être de minorités qu'une société entend protéger. La nocivité ou l'utilité de l'action d'un groupe

de pression dépend de la mesure dans laquelle l'infléchissement politique qu'elle provoque bénéficie à une élite qui ne fait pas grand chose pour le reste de ses semblables ou à une minorité qui mérite d'être protégée. Nombreux seront ainsi ceux qui jugeront l'activité du Fonds mondial pour la nature bon pour la société dans son ensemble, tandis que plus rares seront ceux qui soutiennent l'action d'un lobby qui défend les intérêts d'une entreprise de travaux publics.

Le jugement à porter sur l'activité des groupes d'intérêts dépend par ailleurs des possibilités d'entrée en scène de nouveaux lobbies. La gratuité de l'entrée des groupes de pression sur le marché exacerberait la concurrence entre eux. Il a été démontré que l'entrée en scène d'un nouvel arrivant a toujours des répercussions sur la politique menée, mais ces répercussions peuvent l'aligner sur celle que préfère l'électeur moyen (Felli et Merlo, 2003). Comme le lobbying politique coûte généralement beaucoup d'argent, la concurrence donne aux groupes de pression aux reins les plus solides le plus de chance de faire jouer leur influence. Telle est la justification première de la réglementation de l'activité des groupes de pression.

Étant donné que ces groupes pèsent sur les choix politiques, il convient de s'interroger sur l'incidence que cette pesée peut avoir sur l'équilibre à trouver entre centralisation et décentralisation. Cette incidence est dans une très large mesure tributaire des relations entre les groupes de pression d'un même secteur. La centralisation est ainsi préférable quand les groupes de pression peuvent plus facilement circonvenir les politiciens locaux, comme elle l'est aussi au demeurant quand les autorités locales ont des institutions "plutôt fragiles", question sur laquelle le chapitre empirique s'étendra plus longuement. Le coût de l'action des groupes de pression doit cependant aussi être pris en considération. Un groupe de pression contraint d'agir, pour remplir son office, auprès de nombreuses petites entités plutôt qu'auprès d'une seule plus grande voit son efficience s'éroder dans les régions où des économies d'échelle peuvent se réaliser. Ce simple fait amène à conclure qu'il existe un nombre optimal d'entités au-delà duquel le volume des ressources mobilisables par les groupes de pression ne leur permet plus de circonvenir facilement des édiles locaux.

2.2.5. Élection ou désignation des fonctionnaires par voie administrative

Le mode de sélection des candidats à des fonctions publiques est un autre aspect de l'architecture institutionnelle dont l'incidence sur la fourniture des biens publics a été démontrée. Il est notamment licite de se demander comment, dans un pays qui souhaiterait augmenter les responsabilités et l'autonomie des autorités locales en leur déléguant par exemple l'entretien des routes et la passation des marchés correspondants, les fonctionnaires supplémentaires chargés de ces tâches devraient être sélectionnés. La question de savoir si les fonctionnaires doivent être désignés par leurs autorités supérieures ou directement élus par la population retient à nouveau l'attention depuis quelques années.

Dans une démocratie, la concurrence électorale oblige souvent les partis à aligner leur programme sur les attentes du plus grand nombre et les gouvernants sont jugés par les électeurs au moment où ils décident de les réélire ou non. Il semble donc en première analyse logique de penser que la majorité des électeurs ont avantage à élire directement les fonctionnaires plutôt que de les laisser désigner par voie administrative, parce que ces fonctionnaires seront plus susceptibles de mener une politique propre à satisfaire les intérêts de l'électeur moyen.

Le raisonnement est toutefois incomplet dans la mesure où ceux qui désignent les fonctionnaires sont en fait des élus et peuvent donc aussi souhaiter désigner des fonctionnaires qui vont mener des politiques répondant à l'attente des électeurs. La question de l'élection ou désignation des fonctionnaires par voie administrative est sans objet dans le cadre du processus de prise des décisions politiques.

Cette vision schématisante de l'exercice de la puissance publique ne reflète toutefois pas la réalité d'une vie politique qui se caractérise, comme la section précédente l'a déjà souligné, par la convergence de certains intérêts et, partant, la formation et l'activité de groupes d'intérêts spécialisés qui tentent, par divers moyens, d'infléchir les choix politiques dans un sens qui leur est favorable. S'il est tenu compte de l'activité de ces groupes, la désignation et l'élection des fonctionnaires peuvent déboucher sur la mise en œuvre de politiques différentes. Besley et Coate (2004) avancent dans une publication récente que des fonctionnaires élus seraient plus enclins à mener une politique répondant aux attentes des électeurs que des fonctionnaires désignés par voie administrative, parce que ces derniers sont plus exposés aux pressions des groupes spéciaux d'intérêts. Ils appuient leur thèse sur la situation du marché américain de l'électricité en soulignant que les États fédérés, où les organes de contrôle de ce marché sont dirigés par des fonctionnaires élus, mènent une politique plus consumériste en ce sens que le coût unitaire de l'électricité y est moins élevé. Comme les bénéfices et la capitalisation boursière des compagnies d'électricité y sont aussi moindres, il semble permis de conclure qu'il y a dans ces États aussi transfert de rentes de ces entreprises aux électeurs. Il convient cependant de souligner que ce genre de situation n'est pas toujours souhaitable, étant donné que des entreprises incapables de réaliser de bons bénéfices sur un marché peuvent être moins encouragées à investir pour innover. Besley et Coate (2004) constatent d'ailleurs que les investissements sont plus importants dans les États fédérés, où les organes de contrôle du marché de l'électricité sont dirigés par des fonctionnaires désignés par voie administrative et montrent en outre que ce surcroît d'investissements va de pair avec un moindre nombre de coupures de courant et, partant, une plus grande efficacité dans la fourniture des biens publics.

Ces quelques faits donnent une très bonne idée des défis à relever dans l'Union Européenne. Il est ainsi évident que le passage du stade de la désignation administrative à celui de l'élection des fonctionnaires oblige à évaluer son incidence sur la propension à investir, d'une part, et à se conformer aux attentes des consommateurs, d'autre part. Pour ce qui est de la décentralisation dans l'Union Européenne, il pourrait bien ressortir de cette évaluation que les pays où il est hautement nécessaire de stimuler l'investissement devraient opter pour la désignation administrative de leurs fonctionnaires et que ceux où il paraît plus important de mieux adapter les services aux besoins des consommateurs auraient plus de chance d'y arriver en les faisant élire.

2.3. Conclusion

Le chapitre ci-dessus s'est étendu sur quelques aspects de l'économie politique pour illustrer leur incidence sur l'issue du dilemme centralisation/décentralisation. L'importance de ces facteurs dépend des spécificités et des priorités politiques des différents pays. Certains d'entre eux peuvent ainsi trouver plus important de réformer leur secteur des transports, tandis que d'autres rangeront son renforcement et son entretien plus haut sur l'échelle de leurs priorités. L'issue du choix à opérer entre centralisation et décentralisation dépend des incitants sous-jacents qui peuvent varier d'une de ces politiques à l'autre.

3. IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'EFFICIENCE DE LA FOURNITURE DES BIENS PUBLICS

3.1. Présentation du problème

Eu égard à l'inégalité des conclusions auxquelles l'approche économique classique et l'économie politique aboutissent, il est utile de rassembler quelques données pour mesurer l'importance des retombées. L'analyse théorique d'un problème débouche le plus souvent sur des conclusions qui varient selon les facteurs jugés être les plus importants dans la réalité. Compte tenu de cette ambiguïté, il est nécessaire d'aller à la recherche de faits concrets pour mieux comprendre quand un facteur l'emporte sur un autre. L'analyse empirique doit donc faire partie intégrante de tout exercice de formulation de propositions politiques.

Dans l'approche économique classique, les biens publics dont la fourniture a des retombées importantes dans plusieurs régions génèrent moins de distorsions, si cette fourniture est centralisée, parce qu'il est alors plus facile de prendre ces retombées en compte. Il s'en suit qu'une autorité centrale peut toujours être aussi performante qu'une autorité décentralisée. La conclusion est moins évidente si l'analyse s'inspire des principes de l'économie politique : une autorité centrale *peut* certes atteindre à davantage d'efficience dans la fourniture des biens publics, mais il n'est pas sûr qu'elle y *arrivera vraiment*. La prise en compte de la dissemblance des incitants opérant aux niveaux local et central peut donc enlever tout avantage à la centralisation de la fourniture des biens publics.

La question se révèle particulièrement délicate, s'il est tenu compte de l'ampleur des coûts d'infrastructures et, surtout, du coût social de la fourniture de biens publics de mauvaise qualité. Dans le cas des transports, le coût de services publics de mauvaise qualité prend la forme d'une aggravation de la congestion, d'une perte de densité du réseau routier et aussi d'une détérioration de la sécurité routière. Le présent chapitre expose quelques faits qui concernent directement ce dernier point, à savoir la sécurité routière. Il ne s'agit là que d'un indice de l'efficience du secteur des transports, mais il en est sans doute très révélateur. Si l'utilisation des routes est importante pour le développement économique, mais que les conducteurs hésitent à les emprunter pour des raisons de sécurité, les conséquences peuvent être très dommageables pour toute la société.

Il faut donc, concrètement, se demander si la sécurité routière est meilleure ou moins bonne dans des pays plus centralisés. Le chapitre précédent a déjà expliqué que l'efficience des transports peut varier d'un régime à l'autre pour de multiples raisons. Les incitants à l'innovation et à la mise en œuvre des technologies les plus appropriées peuvent ne pas être les mêmes aux niveaux central et local. La plus ou moins grande vulnérabilité des fonctionnaires à la pression électorale et à la force de persuasion des groupes d'intérêts aux niveaux central et local peut influer sur la nature des choix politiques.

Dans le domaine des transports, la centralisation pourrait avoir pour principal avantage d'assurer une meilleure prise en compte des retombées régionales des décisions prises ainsi qu'une meilleure coordination de la conception et de la mise en œuvre de ces décisions. Il n'est en outre pas sûr que les questions technologiques puissent, étant donné leur complexité croissante, être bien comprises et gérées au niveau local. Les transports constituent par ailleurs un secteur dans lequel l'importance financière des marchés peut être considérable. La "capture" des pouvoirs publics par les lobbies peut donc se traduire par une réorientation des rentes vers les groupes d'intérêts en cause au détriment de la collectivité. Les incitations à la mise en œuvre d'innovations hasardeuses à court terme, mais profitables à long terme, peuvent, enfin, différer aux niveaux local et central.

3.2. Données

La présente section rassemble des données transversales relatives à la sécurité routière relevées en 2000 dans l'Union Européenne. Il y a bien évidemment d'autres caractéristiques importantes des transports, telles que la disponibilité de services de transport public ou la viabilité financière d'un programme de transport, mais les données relatives à ces indicateurs d'efficience restent très aléatoires. La sécurité routière étant par contre mieux documentée dans les États membres de l'Union Européenne, il a été décidé de s'appuyer sur un indicateur disponible et, ce qui est plus important encore, comparable d'un pays à l'autre. L'indicateur de la décentralisation utilisé dans cette section est la part prise par les dépenses locales dans les dépenses publiques totales d'un pays.

Quelques observations s'imposent d'entrée de jeu. Le problème commun à toutes les études internationales est de savoir si l'évaluation s'effectue partout de la même manière, ce qui, dans le présent contexte, amène à s'interroger sur la comparabilité des degrés de décentralisation et de sécurité routière mesurés dans deux pays. Ce genre de question critique a été soulevé par les utilisateurs des statistiques de finances publiques du FMI dans le contexte de la décentralisation (Meloche, Vaillancourt et Yilmaz, 2004 ; Ebel et Yilmaz, 2002). La question est en fait double, en ce sens qu'il faut se demander en premier lieu, si les dépenses et les recettes publiques sont définies et chiffrées de la même façon dans tous les pays et, en second lieu, si les dépenses des autorités locales peuvent servir d'indicateur de l'autonomie de ces autorités et de leur maîtrise de leurs recettes.

En ce qui concerne le premier volet de la question, les données disponibles sont à l'heure actuelle beaucoup plus satisfaisantes qu'elles ne l'ont jamais été. Depuis que le FMI a publié, en 2002, des données obtenues par de nouvelles méthodes de calcul dans le supplément à ses statistiques de finances publiques, la définition et le calcul des dépenses se sont affinés et le double comptage des dépenses effectuées aux niveaux local et central est mieux pris en compte.

Quant au deuxième volet, une vaste étude récente de l'OCDE (2002) permet de mieux cerner ce que la décentralisation des dépenses mesure réellement. Cette étude, issue d'une enquête menée dans les pays européens en transition[4] pour évaluer diverses dimensions de la décentralisation, détermine, classiquement, le degré de décentralisation des dépenses et tente d'établir la fraction des dépenses qui relève de la compétence des autorités locales ainsi que leur capacité de fixation des taux et de l'assiette de l'impôt. La décentralisation est ainsi censée être d'autant plus poussée que les autorités locales sont libres de décider, à niveau de dépenses donné, à quoi elles veulent dépenser leur argent. En outre, les autorités locales, qui récoltent elles-mêmes la plus grande partie de leurs recettes et doivent moins compter sur les transferts du pouvoir central, sont sans doute plus libres de leurs décisions. Ces données plus désagrégées donnent en fait une mesure plus exacte de la nature de l'autonomie locale dans un pays. Dans une étude de l'impact de la décentralisation sur la croissance réalisée avec les nouveaux chiffres de l'OCDE, Meloche, Vaillancourt et Yilmaz (2004) avancent que la non-dépendance des transferts du pouvoir central et la disponibilité de ressources d'origine autre que

fiscale contribuent à renforcer la croissance économique. Barankay et Lockwood (2004) ont quant à eux démontré, à propos de l'éducation en Suisse, que la décentralisation des dépenses et l'autonomie politique des autorités locales sont étroitement liées. Ces études, et d'autres de la même veine, donnent une bonne idée de ce que des données agrégées permettent de mesurer. Elles mettent aussi le doigt sur l'extrême insuffisance des données relatives à cette question importante. Il est urgent d'améliorer ces prochaines années les moyens de mesure de tous les aspects de la décentralisation pour pouvoir identifier le paramètre de la gestion des affaires publiques important pour la fourniture et la réglementation de biens publics tels que les transports.

3.3. Données empiriques

Quelques chiffres relatifs aux États membres de l'Union Européenne en 2002 justifient de l'intérêt empirique de l'économie politique. Comme les indicateurs désagrégés de la décentralisation figurant dans l'étude de l'OCDE (2002) ne concernent que les pays en transition, c'est un indicateur plus classique, en l'occurrence la décentralisation des dépenses[5], qui sera utilisé. La première colonne du Tableau 1 illustre la variation du degré de décentralisation des dépenses à l'intérieur de l'Union Européenne. Ce degré est minimum en Grèce où il se situe au niveau de 0.04, ce qui veut dire que les autorités locales y effectuaient 4 pour cent de l'ensemble des dépenses en 2000, et maximum au Danemark où il était de 0.48. Il est souvent dit que certains pays sont plus décentralisés que d'autres, parce qu'ils sont plus étendus, mais aucune statistique n'étaie cette affirmation dans l'Union Européenne. Les corrélations entre degré de décentralisation et population, d'une part, et entre décentralisation et superficie des pays, d'autre part, sont faibles (respectivement 0.29 et 0.16). La législation, l'histoire et la démographie sont effectivement des déterminants plus importants du degré de décentralisation[6].

Il importe maintenant de s'interroger sur la relation qui existe entre la sécurité routière et le volume des dépenses locales. Pour répondre à cette question, l'indicateur sera le nombre d'accidents corporels et mortels de la route par 100 000 habitants[7]. En l'an 2000, le nombre de blessés allait de 134.5 en Estonie à 697.8 en Autriche et celui des tués de 5.5 au Royaume-Uni à 24.8 en Lettonie.

Tableau 1. **Décentralisation, variables économiques et efficience des transports dans l'Union Européenne (2000)**

Pays[1]	Décentralisation des dépenses[2]	PIB par habitant[3]	Superficie (en km²)[3]	Densité de la population[3]	Dépenses publiques (% du PIB)[4]	Age moyen[5]	Nombre de blessés[6]	Nombre de tués[6]	Nombre de véhicules par km de route[7]
Allemagne	0.35	32695	357030	230	0.49	41.3	633.9	9.5	66
Autriche	0.32	33621	83860	96	0.52	39.4	697.8	12.2	22
Belgique	0.28	30890	33120	310	0.49	40.0	677.2	14.3	35
Danemark	0.48	38556	43090	124	0.54	39.1	170.3	9.3	31
Espagne	0.28	17411	505990	80	0.38	38.7	367.0	14.2	54
Estonie	0.20	3791	45100	30	0.36	38.1	134.5	14.9	11
Finlande	0.33	31727	338150	15	0.49	40.3	175.0	8.3	31
France	0.16	30097	551500	107	0.51	38.3	275.3	12.8	38
Grèce	0.04	13175	131960	80	0.47	39.8	291.7	19.8	28
Hongrie	0.24	5426	93030	108	0.44	38.4	238.4	12.0	16
Irlande	0.30	27796	70270	54	0.46	33.1	315.8	10.9	12
Italie	0.25	20938	301340	191	0.47	41.0	549.0	11.5	74
Lettonie	0.23	2608	64600	37	0.41	39.0	229.7	24.8	11
Lituanie	0.20	2566	65200	54	0.32	36.6	198.6	18.3	17
Luxembourg	0.12	58464	2586	169	0.38	38.1	303.9	17.4	51
Pays-Bas	0.28	31257	41530	383	0.46	38.6	--	--	58
Pologne	0.28	3678	312690	124	0.44	36.0	185.4	16.3	32
Portugal	0.10	12827	91980	110	0.43	37.6	615.8	16.6	50
Rép. Slovaque	0.07	4275	48845	110	0.41	35.0	187.2	11.6	34
Rép. Tchèque	0.18	5381	78870	130	0.43	38.4	315.8	14.5	67
Royaume-Uni	0.22	22233	242910	242	0.40	38.4	538.4	5.8	62
Slovénie	0.12	11669	20250	98	0.38	38.6	581.9	15.7	46
Suède	0.41	32874	449960	20	0.59	40.1	248.4	6.7	21

Notes : 1) Tous les États membres de l'Union Européenne, en dehors de Chypre et de Malte. 2) Part des dépenses totales (locales et centrales) représentée par la somme des dépenses locales. Source : FMI (2002). Les chiffres de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la République Slovaque, de la République Tchèque et de la Slovénie sont tirés de OCDE (2002) et ceux de l'Irlande de FMI (2003). 3) Source : Banque Mondiale. 4) PIB par habitant en dollars US de 1995. Source : FMI (2002), (2003). 5) Source : *CIA World Factbook* (2003). 6) Par 100 000 habitants. Source : Fédération Routière Internationale (2003). Tous les chiffres datent de 2000, sauf pour l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, l'Italie et le Royaume-Uni où ils datent de 1999. 7) Rapport du nombre de véhicules à la longueur totale du réseau. Source : Fédération Routière Internationale (2003).

La première question à analyser est celle du rapport entre les accidents de la route et la décentralisation. Le Tableau 2 reproduit les résultats d'une analyse de régression transversale simple qui permettent de vérifier s'il y a une relation significative entre ces deux variables. La première colonne, qui présente ces résultats pour 22 États membres de l'Union Européenne[8], montre qu'il n'y a pas de relation significative entre la décentralisation des dépenses et le nombre d'accidents de la route. D'autres facteurs influent manifestement de façon plus déterminante sur cette dimension de la sécurité routière. On pourrait arguer que les pays riches ont les moyens de construire de meilleures routes, mais les chiffres de la deuxième colonne du Tableau, où le PIB par habitant est pris comme variable explicative supplémentaire, ne le confirment pas. Le fait peut sans doute être imputé à deux facteurs antagoniques, à savoir que les pays riches peuvent dépenser plus, d'une part, et que l'augmentation du volume de trafic rend le rôle de la richesse par tête ambigu, d'autre part. La troisième colonne analyse l'incidence de l'étendue du pays, une incidence qui pourrait être due au fait que les routes doivent être plus longues et coûtent donc plus à entretenir dans les grands pays. Ce facteur ne semble toutefois pas jouer dans l'Union Européenne, parce que le coefficient n'est pas significatif. Le développement et les performances économiques d'un pays sont déterminés dans une large mesure par son histoire. L'Union Européenne englobe désormais, depuis l'élargissement de 2004, huit pays précédemment communistes[9] dont l'arrivée semblait devoir avoir un impact sur la sécurité routière. La quatrième colonne ajoute une variable muette pour ces pays qui permet de constater que le nombre de victimes d'accidents corporels y est proportionnellement nettement plus faible, sans doute parce que le nombre de véhicules y est moindre. Deux autres faits le confirment : la cinquième colonne montre que les pays les plus densément peuplés comptent nettement plus de blessés et la dernière colonne, la huitième, que les pays dont les routes sont les plus encombrées, c'est-à-dire où le nombre de véhicules par kilomètre de route est le plus élevé, sont aussi les moins sûrs. Le coefficient estimatif est très élevé. L'addition d'une unité au nombre de véhicules par kilomètre de route se traduit par 5 blessés de plus par 100 000 habitants, des chiffres qui soulignent l'importance de la qualité des routes ou des incitants à l'achat de voitures particulières. L'âge et l'expérience des conducteurs sont d'autres déterminants du nombre d'accidents corporels de la route communément pointés du doigt. Comme il n'y a pas de statistiques de l'âge moyen des détenteurs de permis de conduire dans les différents pays, c'est l'âge moyen de la population qui sert d'indicateur du degré d'expérience ou inexpérience des conducteurs. Le Tableau montre que le nombre d'accidents corporels augmente dans l'ensemble avec l'âge moyen de la population[10]. La colonne 7, enfin, montre qu'il n'y a pas de relation entre le volume des dépenses publiques et le nombre d'accidents corporels.

Il importe de souligner qu'aucune de ces régressions transversales simples ne donne un coefficient significatif pour la décentralisation.

Tableau 2. **Relation entre la décentralisation et le nombre d'accidents de la route dans l'Union Européenne en 2000**

Analyse de régression

Variable dépendante : Nombre de blessés par 100 000 habitants

	1.	2. Niveau de revenu	3. Étendue du pays	4. Passé communiste	5. Densité de la population	6. Age	7. Dépenses publiques	8. Congestion
Décentralisation des dépenses	-30.53 (370.53)	-233.69 (436.28)	-15.97 (408.59)	-287.46 (389.92)	-34.10 (349.38)	-227.87 (375.32)	-257.60 (464.68)	76.18 (321.88)
PIB par tête (en milliers de dollars US)		3.84 (3.21)						
Superficie (en milliers de km²)			-0.030 (0.022)					
Variable muette égale à 1 pour les pays anciennement communistes				-158.12** (73.37)				
Densité de la population (en nombre d'habitants par km²)					1.57*** (0.19)			
Age moyen de la population						39.12* (20.31)		
Dépenses publiques totales (en pour cent du PIB)							674.69 (678.01)	
Nombre de véhicules par km de route								4.97*** (1.36)
R au carré	0.0003	0.0805	0.0010	0.1387	0.3961	0.1472	0.0365	0.2611
Nombre d'observations	22	22	22	22	22	22	22	22

Notes : Voir Tableau 1 pour les notes relatives aux données. Toutes les régressions incluent une constante. Les erreurs types robustes sont indiquées entre parenthèses. *** identifie une valeur significative à 1 pour cent, ** à 5 pour cent et * à 10 pour cent.

Tableau 3. **Relation entre la décentralisation et le nombre d'accidents de la route dans l'Union Européenne en 2000**

Analyse de régression

Variable dépendante : Nombre de tués par 100 000 habitants

	1.	2. Niveau de revenu	3. Étendue du pays	4. Passé communiste	5. Densité de la population	6. Age	7. Dépenses publiques	8. Congestion
Décentralisation des dépenses	-21.99*** (5.22)	-18.21** (7.56)	-18.85*** (4.88)	-18.74** (6.78)	-21.96*** (5.91)	-22.25*** (4.77)	-16.10** (7.56)	23.52*** (5.88)
PIB par tête (en milliers de dollars US)		-0.071 (0.075)						
Superficie (en milliers de km²)			-0.0064 (0.0038)					
Variable muette égale à 1 pour les pays anciennement communistes				-2.00 (2.25)				
Densité de la population (en nombre d'habitants par km²)					0.012 (0.014)			
Age moyen de la population						0.051 (0.337)		
Dépenses publiques totales (en pour cent du PIB)							17.50 (12.36)	
Nombre de véhicules par km de route								-0.071 (0.045)
R au carré	0.2918	0.3413	0.3474	0.3313	0.3326	0.2922	0.3352	0.3873
Nombre d'observations	22	22	22	22	22	22	22	22

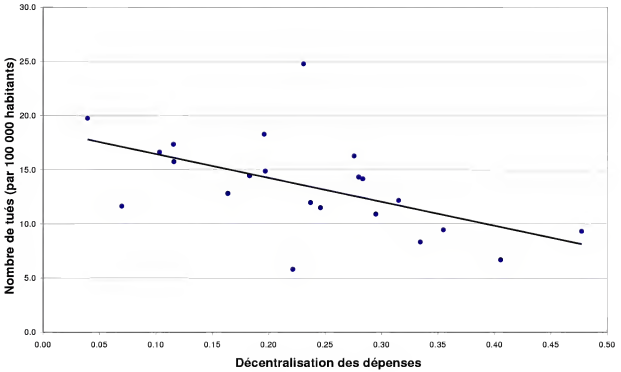
Notes : Voir Tableau 1 pour les notes relatives aux données. Toutes les régressions incluent une constante. Les erreurs types robustes sont indiquées entre parenthèses. *** identifie une valeur significative à 1 pour cent, ** à 5 pour cent et * à 10 pour cent.

En résumé, il apparaît que le nombre d'accidents corporels et mortels est étroitement lié à la congestion des routes et à la densité de population, mais ne présente pas de relation statistiquement significative avec la décentralisation, telle qu'elle se reflète dans la proportion des dépenses publiques totales représentée par les dépenses locales. Les accidents sont essentiellement une fonction des contraintes auxquelles la taille du réseau routier du pays y soumet la demande de mobilité, sans que le niveau de pouvoir qui finance ces routes y ait quoi que ce soit à voir. La cause peut aussi en être que la planification et la conception du réseau routier s'effectuent principalement au niveau central et que les autorités locales ne font que mettre en œuvre les plans d'infrastructures approuvés par le pouvoir central. Le renforcement de la décentralisation peut donc ne pas procurer plus de pouvoir aux autorités locales en matière d'aménagement des routes.

Les autorités locales peuvent aussi peser d'un poids déterminant sur un autre paramètre important du réseau routier, à savoir la qualité de son entretien (Humplick et Moini-Araghi, 1996a et 1996b). L'entretien est souvent sous-traité et réalisé sous la supervision des autorités locales. Tout ce qui incite les fonctionnaires locaux à tendre vers l'excellence dans la supervision de l'entretien pourrait donc contribuer de façon déterminante à la qualité du réseau routier. Deux exemples théoriques extrêmes peuvent illustrer le propos. Le premier est donné par un fonctionnaire à l'échelon central que le pouvoir central charge de superviser l'entretien des routes et qui doit en rendre compte à tous les électeurs de toutes les régions du pays, et le second par un fonctionnaire de niveau régional tenu de rendre des comptes aux électeurs de sa région. Le premier aura moins intérêt à faire du bon travail dans une région particulière que le second dont la carrière future dépend de la satisfaction qu'il aura procurée à sa région[11]. L'incitation à l'amélioration de l'efficience de l'entretien peut donc être plus forte, si elle est gérée au niveau local.

Le nombre d'accidents mortels par 100 000 habitants relevé dans l'Union Européenne en 2000 permet de voir si les chiffres confirment cette idée. Ce nombre est un meilleur indicateur de la sécurité routière, parce qu'il semble bien être une conséquence directe du mauvais état des infrastructures. Le Graphique de la Figure 1 donne en abscisse le degré de décentralisation des dépenses et en ordonnée le nombre de tués sur la route. Le point le plus à gauche représente la Grèce où le degré de décentralisation se chiffre à 0.04 et le nombre de tués à 19.8 par 100 000 habitants et le point le plus à droite le Danemark où 48 pour cent des dépenses s'effectuent au niveau local et le nombre de tués se ramène à 9.3. Le Graphique fait apparaître une forte relation négative, en ce sens que le nombre de tués est moindre dans les pays plus décentralisés.

Figure 1. **Décentralisation et accidents mortels de la route dans l'Union Européenne en 2000**
(voir Tableau 1 pour les notes relatives aux données)



Le Tableau 3 procède d'une analyse plus formelle, par régression, de cette interrelation. Cette analyse aide à déterminer, si la relation mise en évidence dans le Graphique est statistiquement significative et ne peut pas s'expliquer par d'autres facteurs. La première colonne du Tableau rassemble les résultats d'une régression transversale portant sur l'Union Européenne de 2000. Le coefficient de décentralisation des dépenses est hautement significatif, négatif et très élevé.

Une majoration de 0.10 du degré de décentralisation des dépenses, c'est-à-dire d'un facteur égal à l'écart entre le degré de décentralisation de l'Italie (0.25) et de l'Allemagne (0.35), va de pair avec une *diminution* de 2.2 du nombre de tués par 100 000 habitants. La différence est très importante, étant donné que le nombre moyen d'accidents mortels de la route s'élevait à 13.5 dans l'Union Européenne en 2000. Les colonnes 2 à 8 restantes incluent, une à une, les mêmes variables de contrôle que le Tableau 2. Deux observations importantes s'imposent : 1) les variables "congestion routière" et "densité de la population", dont l'incidence sur le nombre d'accidents corporels est plausible et statistiquement significative, n'expliquent en rien le nombre d'accidents mortels ; et 2) le coefficient relatif au nombre de tués reste, même s'il est tenu compte des autres explications possibles, hautement significatif à tous les niveaux classiques.

3.4. Corruption et décentralisation

Tout le monde oppose à la décentralisation qu'elle peut avoir des conséquences très néfastes dans les pays où la corruption des fonctionnaires est chose courante (Robalino *et al.*, 2001). L'attention accordée au cours des dix dernières années par les décideurs politiques à la corruption, c'est-à-dire l'exploitation abusive de mandats publics à des fins lucratives privées, s'est traduite par une intense

activité législative, notamment par l'adoption dans les pays membres de l'OCDE, à l'instigation de l'OCDE même et de *Transparency International*[12], de nouvelles lois qui frappent le versement de pots-de-vin à l'étranger d'illégalité et mettent fin à l'exonération d'impôt dont ils bénéficiaient.

La décentralisation est souvent accusée d'être vecteur d'inefficiences là où les institutions sont faibles sous le prétexte que dans un pays doté de telles institutions, les électeurs peuvent, par la dynamique des élections, plus facilement contrôler un pouvoir central unique que plusieurs autorités locales. Un fonctionnaire local qui n'a pas grand chose à perdre en détournant des fonds publics peut être plus tenté d'autoriser ou encourager ce genre de comportement. L'idée s'appuie sur la constatation que la chose publique est complexe à gouverner et que les pays, où les fonctionnaires expérimentés sont rares, sont plus enclins aux irrégularités, si le processus décisionnel n'y est pas tenu à l'œil par les quelques personnes compétentes qui exercent des mandats dans des institutions expérimentées. Si la probabilité de détection et de poursuite de l'exploitation abusive de mandats publics augmente à mesure que la rente accaparée augmente, le fonctionnaire recherchera le niveau d'accaparement de la rente qui lui paraîtra optimal au regard du risque de détection et de sanction. Les structures centralisées valent dans un tel cas mieux que des structures décentralisées, parce que le volume total de la rente accaparée sera supérieur en situation de décentralisation que s'il n'y a qu'un seul pouvoir central capable d'accaparer ce volume optimal plutôt que de nombreuses autorités locales.

Il convient toutefois de souligner que l'incitation au détournement de ressources au niveau central peut dans ce cas aussi être forte. Quand toutes les ressources sont contrôlées et concentrées au niveau central au lieu d'être réparties entre les autorités locales, le potentiel d'accaparement de rente au niveau central est plus grand et peut, dans certains cas, poser un plus sérieux problème qu'une multiplicité de petites rentes locales, surtout quand le pouvoir central est faible.

Il y a donc lieu de mettre en balance la fréquence potentiellement supérieure d'accaparement de la rente au niveau local et le volume de la rente qu'il est possible d'extraire au niveau central. Pour déterminer lequel de ces facteurs l'emporte sur l'autre, plusieurs chiffres relatifs au niveau de corruption observé en 2000 dans les États membres de l'Union Européenne ont été calculés en partant de l'indice de perception de la corruption imaginé par *Transparency International*[13]. Ces chiffres sont réunis dans le Tableau ci-après[14]. L'indice de corruption va de 0, corruption nulle, à 10, corruption maximale.

Tableau 4. **Niveau de corruption dans l'Union Européenne en 2000**

Pays	Corruption	Pays	Corruption
Allemagne	2.6	Lettonie	6.6
Autriche	2.2	Lituanie	5.2
Belgique	3.4	Luxembourg	1.3
Danemark	0.5	Pays-Bas	1.2
Espagne	3.0	Pologne	5.9
Estonie	4.4	Portugal	3.7
Finlande	0.1	République Slovaque	6.3
France	3.3	République Tchèque	6.1
Grèce	5.8	Royaume-Uni	1.7
Hongrie	4.7	Slovénie	4.8
Irlande	2.5	Suède	1.0
Italie	4.5		

Source : Transparency International (2001).

La Finlande a l'indice de corruption le plus bas (0.1) et la Lettonie l'indice le plus élevé (6.6). Le Tableau montre aussi, si on lui associe les données du Tableau 1, que la sécurité routière pourrait être liée au niveau de corruption et la corrélation entre corruption et nombre relatif d'accidents mortels est effectivement très forte, puisqu'elle se chiffre à 0.67. Il montre en outre que les pays décentralisés ont un niveau de corruption nettement plus bas que les pays centralisés. Il faut toutefois faire preuve de circonspection dans l'établissement d'un lien de cause à effet entre corruption et décentralisation. Il est effectivement possible que la décentralisation se traduise par une baisse du niveau de corruption, mais il est possible aussi que les réformes institutionnelles réalisées dans un pays où la corruption est faible tendent vers plus de décentralisation. La raison peut en être, soit que les groupes d'intérêts (qui préfèrent les structures publiques centralisées) sont moins influents dans les pays dotés d'institutions fortes où la décentralisation va alors plus loin, soit que les électeurs préfèrent la décentralisation, parce qu'ils croient que les fonctionnaires vont travailler, si les institutions sont fortes.

Pour reprendre les termes de la question empirique de départ, le problème est de savoir si la fourniture décentralisée de biens publics est moins efficiente quand la corruption est forte. L'indice de corruption et les statistiques des accidents mortels amènent effectivement à penser que la décentralisation présente moins d'avantages dans un pays où la corruption est forte que dans un pays où elle est faible[15].

3.5. Résumé et analyse des observations

Le présent chapitre évoque certains faits qui témoignent de l'incidence de la décentralisation sur la fourniture de biens publics dans le secteur des transports. Une analyse transversale simple des États membres de l'Union Européenne révèle que l'efficience de la fourniture des biens publics, mesurée en termes de sécurité routière, est étroitement liée au degré de décentralisation. Il a toutefois été constaté aussi que les avantages procurés par la décentralisation sont moindres, si les institutions sont faibles. Barankay et Lockwood (2004) ont observé que la décentralisation va de pair avec une amélioration des performances éducatives dans plusieurs cantons suisses[16]. Les faits s'avèrent aussi prouver que les institutions influent sur les politiques[17].

Il va de soi que beaucoup d'autres facteurs plus importants peuvent influer sur le nombre d'accidents mortels recensés sur les routes de l'Union Européenne, mais la relation avec la décentralisation est quand même remarquablement forte et mérite donc d'être étudiée plus en profondeur. Des données plus détaillées sur la ventilation des compétences par type de dépenses et de recettes pourraient mieux faire comprendre pourquoi la relation paraît être si étroite, mais il n'existe pas à l'heure actuelle de données désagrégées autorisant ce genre d'analyse. Il importe par ailleurs aussi de collecter davantage de données sur la fourniture et l'efficience des transports, notamment sur la fiabilité et les tarifs des transports publics, la viabilité financière des réseaux routiers et la maîtrise de la congestion. Il est urgent de collecter ces informations et de les communiquer aux décideurs politiques et aux chercheurs universitaires pour améliorer l'élaboration des mesures à prendre[18].

4. CONCLUSIONS ET IMPLICATIONS POLITIQUES

L'étude ci-dessus traite de l'introduction de l'économie politique dans l'analyse de la fourniture des biens publics. Elle évoque les différents aspects de la structure institutionnelle qui peuvent faire pencher la balance du côté de la centralisation ou de la décentralisation. Compte tenu des enseignements à tirer de la théorie et de la pratique, il est possible d'inférer de ce qui précède plusieurs implications politiques pour le secteur des transports.

1) La décentralisation des structures peut donner de meilleurs résultats, quand la sécurité routière et l'entretien des routes sont au centre des préoccupations.

2) Une certaine centralisation est préférable quand les groupes d'intérêts jouent un rôle important dans le processus de décision politique et que les institutions publiques locales risquent d'être faibles.

3) Il est, dans les pays décentralisés, plus productif d'investir dans l'innovation s'ils se composent de régions hétérogènes.

4) Les pays qui souhaitent renforcer leurs administrations infranationales doivent se demander si les nouveaux fonctionnaires doivent être élus ou désignés par voie administrative. Des fonctionnaires élus peuvent être plus perméables aux pressions des groupes spéciaux d'intérêts. L'élection des fonctionnaires semble être la formule la meilleure, si l'objectif premier est d'aligner la ligne politique sur les attentes des électeurs. La désignation par voie administrative semble en revanche préférable s'il ne faut pas fausser l'incitation à investir.

5) Il convient de s'appliquer à rassembler des données détaillées et comparables sur tous les aspects de la décentralisation administrative dans l'Union Européenne et à les combiner avec des données relatives à l'efficience de la fourniture des biens publics qui vont au-delà de la sécurité routière dont il a été question dans le présent rapport.

NOTES

1. Adresse de correspondance : Iwan Barankay, Department of Economics, University of Essex, Wivenhoe Park, Colchester CO4 3SQ, Royaume-Uni ; adresse électronique : itbara@essex.ac.uk.

2. Ce n'est pas le seul assouplissement nécessaire. Un argument important avancé à l'encontre de la décentralisation veut qu'elle laisse l'électeur local moyen libre de choisir une politique qui génère des externalités et a des retombées négatives dans d'autres régions, avec les inefficiences qui s'en suivent. Un pouvoir central qui répartit ces retombées négatives entre les régions en les internalisant réduit ce risque.

3. Il s'affirme aussi que le pouvoir central est moins bien informé des spécificités régionales que les autorités locales. La facilité actuelle de transmission des informations pourrait toutefois réduire le poids de ce facteur.

4. Les enquêtes de 2000 et 2001 ont englobé la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République Slovaque, la République Tchèque, la Roumanie et la Slovénie.

5. Il s'agit de la totalité des dépenses publiques. Il serait plus exact de limiter le calcul à la décentralisation des dépenses de transport, mais ces données désagrégées font malheureusement défaut.

6. Oberholzer-Gee et Strumpf (2002) montrent que la décentralisation est liée à l'hétérogénéité.

7. Le Tableau 1 donne la source et une description des données.

8. Ces chiffres n'incluent pas Malte et Chypre pour lesquelles il n'y a pas de statistiques des dépenses locales, ni les Pays-Bas qui n'ont pas publié de données relatives au trafic en 2000.

9. Il faut rappeler que la RDA et la RFA s'étaient déjà réunifiées.

10. Comme il s'agit d'une grandeur agrégée, il faut en déduire, non pas que les personnes âgées causent plus d'accidents de la route, mais que les pays où cet âge moyen est plus élevé comptent davantage d'accidents graves.

11. Lockwood (2002) propose un modèle formel d'économie politique dans lequel la répartition des coûts et avantages des politiques menées entre les régions qui composent un pays centralisé donne naissance à des choix politiques diversifiés.

12. Il s'agit d'une organisation non gouvernementale qui se focalise sur la lutte mondiale contre la corruption.

13. Pour la description et les sources des données, voir http ://www.transparency.org/cpi/index.html.

14. Les chiffres sont tirés de l'indice de corruption de 2001 couvrant les années de 1999 à 2001 qui reflète le mieux le niveau de corruption de 2000.

15. Le test statistique fait appel à un terme dit d'interaction qui multiplie la décentralisation par le niveau de corruption. Le coefficient de 4.7 ainsi obtenu est statistiquement significatif.

16. Khaleghian (2003) a étudié l'impact sur l'immunisation, tandis que Robalino *et al.* (2001) se sont intéressés à l'impact sur le taux de mortalité infantile. Ces auteurs allèguent qu'une augmentation des dépenses effectuées à l'échelon local va de pair avec une extension de l'aire de couverture des vaccinations et une baisse du taux de mortalité infantile dans les pays pauvres, mais que dans les pays à moyens revenus, l'avantage est fonction de la qualité des institutions et du degré de démocratie.

17. Besley et Case (2003) analysent les chiffres des États-Unis.

18. Il serait, enfin, utile aussi d'établir des séries chronologiques pour pouvoir déceler les variables qui n'évoluent pas avec le temps, sont propres à un pays et sont difficiles à chiffrer de façon sûre.

BIBLIOGRAPHIE

Barankay I. et Lockwood B. (2004), "*Decentralisation and the Productive Efficiency of Government : Theory and Evidence from Swiss Cantons*", document dactylographié, University of Essex, Royaume-Uni.

Besley T. et Case A. (2003), "*Political Institutions and Policy Choices : Evidence from the United States*", Journal of Economic Literature, vol. 41(1), pp. 7 à 73.

Besley T. et Coate S. (2004), "*Elected versus Appointed Regulators : Theory and Evidence*", Journal of the European Economic Association, vol. 2(1), pp. 1 à 44.

CIA (2003) : *CIA World Factbook,* http ://www.cia.gov/cia/publications/factbook/.

Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper Collins.

Ebel R.D. et Yilmaz S. (2002), "*On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation*", Policy Research Paper 2809, Banque Mondiale, Washington D.C.

Fédération Routière Internationale (2003), *Statistiques routières mondiales,* Genève.

Felli L. et Merlo A. (2003), "*Endogenous Lobbying*", document dactylographié, London School of Economics.

FMI (2002), *Government Finance Statistics* : Supplement, Washington.

FMI (2003), *Statistiques financières internationales*, 2003, vol. 56, septembre-octobre, Washington.

Grossman G. et Helpman E. (2001), *Special Interest Politics,* MIT Press, Cambridge.

Hotelling H. (1929), "*Stability in Competition*", Economic Journal, vol. 39, pp. 41 à 57.

Humplick F. et Moini-Araghi A. (1996a), "*Is there an Optimal Structure for Decentralised Provision of Roads?",* Policy Research Paper 1657, Banque Mondiale, Washington D.C.

Humplick F. et Moini-Araghi A. (1996b), "*Decentralised Structures for Providing Roads : A Cross-Country Comparison*", Policy Research Paper 1658, Banque Mondiale, Washington D.C.

Khaleghian P. (2003), "*Decentralisation and Public Services : the Case of Immunization*", Policy Research Paper 2989, Banque Mondiale, Washington D.C.

Lockwood B. (2002), "*Distributive Politics and the Cost of Centralisation*", Review of Economic Studies, vol. 69(2), pp. 313 à 337.

Meloche J.-P., Vaillancourt F. et Yilmaz S. (2004), "*Decentralisation or Fiscal Autonomy? What does really matter?*", Policy Research Paper 3254, Banque Mondiale, Washington D.C.

Oberholzer-Gee F. et Strumpf K.S. (2002), "*Endogenous Policy Decentralisation : Testing the Central Tenet of Economic Federalism*", Journal of Political Economy, vol. 110, pp. 1 à 36.

OCDE (2002), "*Finances publiques dans les administrations infranationales*", Études de politique fiscale, n° 7, Paris.

Robalino D.A., Picazo O.F. et Voetberg A. (2001), "*Does Fiscal Decentralisation Improve Health Outcomes? Evidence from a Cross-Country Analysis*", Policy Research Paper 2565, Banque Mondiale, Washington D.C.

Transparency International (2001), « *Indice de perception de la corruption* », http://www.transparency.org/cpi/index.html.

SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION

Andreas KOPP
Chef Économiste
OCDE/CEMT CCRT

Copyrighted material

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 121

2. RÉSULTATS DES POLITIQUES DES TRANSPORTS ET BIENS PUBLICS 124

2.1. Justification de la centralisation 124
2.2. Justification de la décentralisation 124
2.3. Fédéralisme budgétaire 129
2.4. Règles pour une coordination entre juridictions organisée par elles-mêmes : la conception du mécanisme 132

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DÉCENTRALISATION 133

4. CONCLUSION 137

BIBLIOGRAPHIE 140

Copyrighted material

1. INTRODUCTION

La décentralisation, plus ou moins poussée au gré des cycles conjoncturels, demeure l'un des thèmes de réflexion d'actualité dans la recherche et l'analyse des politiques, et la décentralisation des politiques des transports s'inscrit dans ce débat général. La polémique a été récemment relancée, dans une large mesure, par l'examen, en général critique, des activités économiques qui sont traditionnellement dévolues au secteur public. Des voix se sont souvent élevées pour soutenir que cet examen s'imposait compte tenu de la perspective de gains de productivité et de réduction du fardeau pour le contribuable que laissait espérer une organisation de ces activités dans le cadre du secteur privé.

La tutelle publique sur de vastes pans du secteur des transports semblait solidement étayée dans la démarche de l'économie publique normative. On a souvent considéré que les résultats de l'application des préceptes théoriques de l'économie publique concernant l'affectation des ressources -- pour cerner dans quelles conditions l'économie de marché ne permettrait pas de fournir des biens et des services au moindre coût -- laissaient à penser que, dans ces conditions, il convenait plutôt de placer la production sous tutelle publique, et non de la laisser au soin du marché, afin que les pouvoirs publics prennent les décisions en matière de production et de fixation des prix. Si les défaillances du marché touchaient l'ensemble de la population des États-nations, les solutions à mettre en œuvre pour y remédier devaient relever d'un État central. Dans le cas contraire, plusieurs arguments ont été avancés pour démontrer la supériorité d'une décentralisation de la fourniture de biens publics.

Une catégorie de biens publics qui concerne plus particulièrement le secteur des transports est celle des biens dont le coût par usager diminue quand la demande augmente. On peut avancer un premier argument en faveur de la décentralisation de la fourniture de ces biens, par exemple des installations d'infrastructure, dans le cas de figure où les coûts par usager ne baissent pas quelle que soit l'intensité d'utilisation de ces biens, et où la congestion se fait sentir dans l'installation ou le service en cause lorsque la demande atteint un niveau déterminé. Très souvent, pour ce type de « biens publics », la fourniture pourrait être assurée par le secteur public (par exemple dans le secteur des transports) comme des producteurs privés le feraient, en appliquant des régimes qui reproduisent les conditions dans lesquelles les marchés fonctionnent bien.

Si les groupes d'usagers sont identifiés en tant que population d'un certain espace géographique ou ressortent des schémas d'occupation des sols, ils incarnent des collectivités ou entités relevant d'autorités centrales, nationales, voire supranationales. Si les résidents ou les entreprises de ces entités peuvent se déplacer, les administrations entreront en concurrence pour améliorer leurs économies, et résoudront nombre des problèmes qu'elles rencontrent en fournissant des biens publics. Selon l'hypothèse la plus ambitieuse concernant les avantages d'une telle concurrence, la mobilité opérerait au fil du temps un tri des ménages et des entreprises, concrétisé dans des collectivités distinctes en fonction de leurs préférences et des coûts de production, d'où une différenciation des juridictions selon les catégories de population. En exprimant leur mécontentement par leur départ, les résidents obligeraient les pouvoirs publics à agir dans l'intérêt de la population locale, et le risque de distorsions découlant de mécanismes politiques serait bien moindre. Dans ce monde théorique, il existe aussi une

réponse particulièrement simple à la question de savoir comment devraient être financées les politiques des transports. Dans un marché foncier au fonctionnement parfait (et lorsque plusieurs autres conditions seraient réunies aussi), la qualité des politiques publiques en général, y compris les politiques des transports, pousserait les rentes foncières à la hausse sous la pression de l'immigration. Les taxes foncières constitueraient alors le moyen idéal de financement, notamment pour les politiques des transports.

Pareille évolution, tendant vers un régime si complètement décentralisé, ne se retrouve nulle part. Dans la plupart des pays, il existe en fait une hiérarchie des compétences qui attribue des pouvoirs différents à chaque niveau d'administration. Dans ce système de « fédéralisme budgétaire », le principal argument en faveur de la décentralisation est d'ordre politique. Quand il s'agit de trouver des solutions pour les différentes régions en matière de politique des transports, l'administration centrale est moins bien renseignée sur les besoins locaux que les régions elles-mêmes, et elle a moins de motivations politiques de s'intéresser au bien-être de la population locale. Autrement dit, si les résidents ne révélaient pas leurs préférences en migrant vers la région où les pouvoirs publics répondent le mieux à leurs attentes, ce sont les processus politiques locaux qui révèleraient les intérêts de la population locale, et les services fournis en conséquence seraient spécialement conçus pour les satisfaire. Une administration centrale, par contre, chercherait un moyen terme représentatif des intérêts de la population nationale, se traduisant par la mise en œuvre de politiques identiques dans toutes les régions, même si ces dernières présentaient des conditions très diverses concernant la demande et la production des services.

Néanmoins, lorsque le pouvoir législatif central est composé de représentants élus à l'échelon local, rien ne permet de supposer que l'administration centrale aura forcément tendance à fournir des services identiques dans toutes les juridictions. La décentralisation trouve tout de même une justification politique, si les membres d'une coalition victorieuse privilégient nettement les circonscriptions dont les représentants font partie de la coalition, et si le processus électoral, qui ne permet pas de savoir quelle coalition l'emportera, fait planer de grandes incertitudes au sujet des services publics. Même un pouvoir législatif coopératif risque de ne pas concrétiser une répartition souhaitable des services entre les régions, car les électeurs, anticipant les dissensions interrégionales au sein de l'organe législatif, pourraient avoir tendance à voter pour des représentants très exigeants en matière de biens publics locaux. Ce comportement stratégique des électeurs pourrait, par contrecoup, déboucher sur une fourniture excessive de biens publics. L'existence de retombées interrégionales, si les services mis en œuvre dans une région ont des conséquences pour les services dans d'autres régions, pourrait confirmer la supériorité de la centralisation des politiques publiques. Faute de coordination entre juridictions de niveau inférieur, assurée par l'entremise de l'administration centrale ou par le biais de la coopération, la décentralisation aura pour résultat une fourniture de services insuffisante (si d'autres régions bénéficient de services locaux) ou excessive (si d'autres régions pâtissent d'effets négatifs des services locaux).

A la différence de ce qui ressort de ces modèles d'économie politique, nombre d'auteurs qui prônent la décentralisation sont d'avis que l'électorat ne peut pas contrôler parfaitement les décideurs publics et que la décentralisation permet d'atténuer la crainte de les voir agir dans leur intérêt personnel en profitant d'avantages en matière d'information. L'hypothèse selon laquelle l'électorat local est mieux placé que les responsables politiques au niveau central pour contrôler le comportement des fonctionnaires locaux n'a fait l'objet d'études rigoureuses que récemment. Elle repose sur l'argument qui veut que les citoyens au niveau local sont souvent en mesure de tirer des conclusions sur la responsabilité des représentants locaux à partir de constatations sur le contexte et les comportements à leur niveau, qui ne peuvent pas être produites à titre de preuves concrètes dans le cadre d'actions en justice.

D'autres auteurs estiment que les décideurs locaux ne sont pas nécessairement moins vulnérables aux pressions. A supposer que la concentration au niveau local des industries et/ou des richesses soit forte, la productivité industrielle faible et la concurrence politique locale insuffisante, les autorités locales pourraient vouloir protéger les industries locales contre l'entrée de nouveaux acteurs, l'imposition de taxes fédérales ou les procédures de faillite, en contrepartie de dons pour le financement de campagnes électorales et d'autres formes de soutien lors des élections locales. C'est seulement dans un État centralisé fort, qui rend coûteuses pour les administrations locales les actions allant à l'encontre des intérêts de l'administration centrale, que ces risques peuvent être évités. La possibilité de circonvenir les responsables politiques éclaire d'un jour nouveau le débat sur les relations budgétaires entre les administrations centrales et locales pour financer les politiques des transports. Étant donné que l'influence politique est fonction de la richesse, l'autonomie budgétaire totale à l'échelon local se traduira par des prestations optimales de services publics. Ces services devraient toutefois bénéficier davantage aux catégories les plus riches de la population et représenter un lourd fardeau fiscal pour les moins riches. Du point de vue du bien-être de la population locale, le résultat devrait être meilleur, mais les services seraient moins satisfaisants, si les compétences budgétaires au niveau local étaient limitées et les autorités habilitées à prélever des redevances d'usage.

La Table Ronde a examiné en détail ce qu'implique cette argumentation générale pour la décentralisation des politiques des transports. Dans la notion de « politique des transports », de nombreux éléments hétérogènes sont en jeu qui varient en fonction du mode de transport (route, rail, air, mer, voies navigables, pipelines), de l'usage qui en est fait (transport de voyageurs ou de marchandises) et de leur champ d'application, selon qu'ils concernent la mise à disposition de ressources pour le secteur des transports (infrastructures, entretien) ou la prestation de services de transport destinés aux clients finals.

Dans l'ensemble, deux caractéristiques du secteur des transports restreignent les possibilités de décentralisation. Un grand nombre de mesures concernant les transports prises à l'échelon local ne touchent pas seulement les populations locales, mais aussi celles d'autres juridictions. Les décideurs locaux, dans la mesure où ils ne doivent pas rendre de comptes aux citoyens en dehors de leur propre juridiction, ne prendront pas en considération tous les avantages (ou inconvénients) des décisions de politique des transports adoptées à leur niveau. Il s'ensuit qu'une politique des transports complètement décentralisée qui fonctionne correctement est difficilement concevable. La question à se poser est plutôt la suivante : quelles missions faut-il attribuer aux différentes strates décisionnelles dans un système d'élaboration des politiques des transports à plusieurs niveaux ? Dans un régime décentralisé, un niveau d'administration central doit veiller à l'internalisation des retombées interjuridictionnelles qui sont importantes pour la politique des transports. Cette démarche nécessite, soit une coordination centrale moyennant un dispositif approprié de redistribution budgétaire, soit la supervision d'un mécanisme d'auto-coordination des entités de niveau inférieur pour s'assurer du respect des règles constitutionnelles.

2. RÉSULTATS DES POLITIQUES DES TRANSPORTS ET BIENS PUBLICS

2.1. Justification de la centralisation

Dans toutes les sociétés, le secteur public joue un rôle important, voire prédominant, dans la fourniture des biens nécessaires pour produire des services de transport et assurer la prestation même de ces services. Bien que cela relève peut-être dans une certaine mesure de l'accident historique, de multiples activités du secteur des transports présentent des caractéristiques qui justifient, d'une manière générale, que les pouvoirs publics jouent un rôle dans la fourniture de biens et de services. La principale de ces caractéristiques est ce que l'on désigne par le terme de « non-rivalité » de la consommation. C'est un caractère important de nombre de services que la politique des transports a depuis toujours vocation d'assurer. Quand le volume de la demande est faible, le nombre d'usagers des installations d'infrastructure peut augmenter sans qu'aucun usager ne réduise les avantages pour les autres. Les normes techniques contribuent à abaisser les coûts dans le secteur des transports, indépendamment du nombre d'usagers qui les appliquent. La fourniture des biens de cette nature dévolue aux marchés privés et l'appropriation de ces biens par des individus qui pourraient empêcher que d'autres les consomment, aboutiraient à un accroissement des ressources nécessaires pour produire ces biens ou services. Si les propriétaires ne pouvaient pas exclure d'autres usagers potentiels de la consommation d'un bien collectif, l'offre de ce bien serait insuffisante, car il se dégagerait une tendance à « parasiter » la fourniture destinée à d'autres individus et leur consommation. La sphère de la consommation collective et l'importance de cette dernière sont des éléments fondamentaux du débat sur la décentralisation en général, et la politique des transports en particulier.

Tant qu'il n'entre en ligne de compte rien d'autre que le caractère de consommation collective, l'efficience économique, c'est-à-dire la fourniture de biens et de services à tous les citoyens au moindre coût par individu, a beaucoup à gagner de la centralisation. Cependant, les biens et les services fournis par le secteur des transports ne sont pas tous consommés collectivement par la population tout entière.

2.2. Justification de la décentralisation

Il se vérifie certes, dans la plupart des services de transport, que ceux-ci font l'objet d'une consommation collective par une proportion relativement large de la population, mais il existe des limites à leur « non-rivalité ». Chaque fois qu'il en est ainsi, la décentralisation peut se justifier. La Table Ronde s'est penchée sur les arguments d'ordre économique favorables à la décentralisation des politiques des transports, et sur ceux qui mentionnent les problèmes de décision politique résultant de la centralisation. Les arguments économiques relevant du bien-être, abstraction faite du processus d'élaboration des politiques, renvoient aux limites de l'augmentation du nombre d'usagers d'un système de transport et à leurs conséquences pour la mobilité des citoyens. Ces arguments ne sont pas les mêmes selon que l'on prenne en considération ou non l'interaction des politiques des transports avec le marché foncier, et selon que les limites territoriales soient ou non tenues pour acquises.

Les tenants de la décentralisation sont nombreux à fonder implicitement ou explicitement leur analyse sur l'hypothèse selon laquelle les politiques locales n'ont d'incidences que sur la collectivité locale pour laquelle elles sont prévues et mises en œuvre. En outre, toutes les collectivités locales sont supposées être de faibles dimensions : en d'autres termes, l'action des pouvoirs publics dans une entité ne modifie pas le cadre d'élaboration des politiques dans les autres. Ces hypothèses sont restrictives quand elles s'appliquent aux politiques des transports. Dans la sous-section 2.3, nous exposons succinctement comment sont modifiés les arguments en faveur de la décentralisation, si les hypothèses de l'analyse de départ ne se vérifient pas. Ensuite, la section 3 aborde les arguments du domaine de l'économie politique qui plaident pour la décentralisation des politiques des transports.

2.2.1. Congestion et décentralisation

Un argument fondamental qui va dans le sens de la décentralisation des politiques des transports tient au fait que la « non-rivalité » de la consommation individuelle de services fournis au titre des politiques des transports se heurte à certaines limites (cf. Starrett, 1988, sur la classification des services publics). Ces limites apparaissent quand l'accès de nouveaux usagers au service en cause réduit les avantages pour ceux qui l'utilisaient déjà (Buchanan, 1965). On peut citer comme exemple de bien de ce type, dans le domaine des transports, une liaison d'infrastructure routière locale qui relie deux points géographiques à l'intérieur d'une même juridiction et dont la population locale fait usage. En cas de faible demande, le fait qu'une voiture supplémentaire emprunte cette liaison ne réduira guère les avantages des autres usagers. Si la demande est importante, les nouveaux usagers peuvent ralentir la vitesse de déplacement des autres, ralentissement qui se traduit par des coûts en temps pour tous. Lorsqu'il s'agit de biens publics « purs », un accroissement du nombre d'usagers ne fait que subdiviser leurs coûts totaux entre un plus grand nombre, d'où une baisse des coûts par citoyen. La congestion produit cependant deux effets contraires : l'augmentation du nombre d'usagers réduit d'une part, comme auparavant, les coûts par usager, mais alourdit d'autre part simultanément les coûts liés à la congestion. Lorsque la congestion s'installe, une augmentation supplémentaire du nombre d'usagers ajoute aux coûts de la congestion. De ce fait, la baisse des coûts par usager résultant de l'accroissement de leur nombre égale, à un moment donné, la hausse concomitante des coûts de la congestion. Lorsque la demande dépasse ce niveau, la somme des coûts par usager et des coûts de la congestion augmente. Dès lors, une « juridiction » correspond fondamentalement, au sens abstrait, à un groupe d'usagers pour lesquels les politiques publiques -- des transports ou autres -- organisent l'accès à la consommation des services publics au moindre coût. En présence de coûts de congestion, ce groupe serait plus restreint que la population nationale.

L'idée d'organiser certains services relevant des politiques des transports comme les usagers l'auraient fait eux-mêmes est certes utile dans son principe d'orientation « usager » -- applicable par exemple à la fourniture de services d'infrastructure (rapport de la Table Ronde 135, à paraître ; Kopp, 2005). Elle pourrait aussi servir à expliciter la relation entre décentralisation et privatisation (Prud'homme, 2006). Cela étant, les « juridictions » ne sont généralement pas constituées dans le but d'assurer des services particuliers relevant des politiques des transports.

Même si tel était le cas, il ne faut pas s'attendre que l'interaction de ces groupes décentralisés préserve l'efficience de l'organisation interne de l'ensemble. Pauly (1970a, 1970b) s'est penché sur la question de savoir si des citoyens qui maximisent les avantages communs obtenus d'une consommation collective aboutissent à une affectation des ressources telle qu'aucun groupe d'agents ne peut s'enrichir en utilisant ses seules ressources. Cet auteur constate principalement que les regroupements et leur organisation interne permettent de réduire les coûts au minimum, mais que la structure ainsi constituée n'est pas stable : le processus de rassemblement est instable dès lors que

certains groupes ont intérêt à en former un nouveau. Par exemple, si les groupes ne sont pas tous semblables, certains estimeront avoir des raisons de faire place à de nouveaux membres, et ce processus n'est pas appelé à se figer pas dans une situation d'équilibre.

Cet argument en faveur de la décentralisation peut être interprété différemment s'il est conféré aux pouvoirs publics locaux le rôle d'entrepreneur en concurrence avec d'autres juridictions pour répondre aux besoins des citoyens en fournissant des services de grande qualité au moindre coût. Comme les juridictions seraient peu nombreuses, contrairement au nombre infini de fournisseurs dans un marché parfaitement concurrentiel, la concurrence entre collectivités serait oligopolistique plutôt que parfaite. Le « prix » des services serait un droit d'accès aux services en cause, différent des prix pratiqués sur un marché concurrentiel de biens privés, car ses variations auraient une influence sur la qualité des services. Une réduction de ce droit d'accès attirerait plus de membres du groupe et accroîtrait la congestion. La faible intensité de la concurrence s'explique parce que la fourniture par une juridiction donnée de services de qualité optimale au prix minimum ne profiterait pas à la population entière en raison des coûts de la congestion (Scotchmer, 1985).

2.2.2. Décentralisation et libre mobilité des citoyens

Comme l'indique la section qui précède, plusieurs difficultés empêchent de déduire des modèles de regroupement d'usagers des raisons d'appuyer la décentralisation des politiques des transports. A la différence des entités prises en compte dans ces modèles, la définition des juridictions est en général géographique, avec des limites fixes, en principe. L'une des premières conséquences de ce facteur est qu'un « usager », pour bénéficier des services locaux fournis par une collectivité locale, doit y résider. Or, il ne peut normalement appartenir qu'à une seule juridiction. Une deuxième conséquence vient de ce qu'il n'y a pas seulement une interaction directe possible entre citoyens d'une juridiction à cause de la congestion, mais aussi une interaction indirecte en raison de la possibilité que la migration entre juridictions modifie la demande foncière, et le prix des terrains en conséquence puisque la superficie ne varie pas.

Tiebout (1956) a présumé que la mobilité des ménages exercerait une pression politique afin que la qualité des services publics s'améliore et que leur fourniture soit efficace par rapport aux coûts. Cette mobilité permet en effet aux électeurs de marquer leur mécontentement en quittant une collectivité (démarche dite de « vote par les pieds ») et est assimilable à un acte d'achat. Selon le modèle de Tiebout, *de même que l'on peut imaginer un consommateur comme quelqu'un qui se dirige vers un marché privé pour y acheter ses biens, dont les prix sont fixés, nous le mettons en situation de se diriger vers une collectivité où les prix (taxes) des services collectifs sont arrêtés. Ces deux déplacements conduisent le consommateur vers le marché… La mobilité spatiale est le pendant, lorsqu'il s'agit de biens collectifs locaux, d'un déplacement pour faire des courses sur un marché privé* (p. 422).

Sur la base de ce modèle, les pouvoirs publics locaux sont considérés comme des entrepreneurs sur le marché d'un bien différencié. Non seulement la pression concurrentielle résultant de la mobilité des citoyens ferait en sorte que les services publics soient fournis aux citoyens au moindre coût, mais elle induirait aussi un tri des ménages et des entreprises entre différentes collectivités, en fonction de leurs préférences et des technologies de production. La mobilité des ménages et les réactions de l'offre faite par les administrations locales finiraient par constituer des collectivités dont les citoyens auraient les mêmes préférences en matière de services publics. Par exemple, les gens ne perçoivent pas tous de la même façon le coût de la détérioration de l'environnement local, de sorte qu'à l'issue de ce processus de sélection, certaines collectivités se retrouveraient avec des coûts de transport élevés et de faibles atteintes à l'environnement, tandis que d'autres disposeraient de transports moins onéreux, mais devraient supporter des coûts environnementaux plus lourds. L'autoségrégation des électeurs

dans des collectivités différentes amoindrirait l'importance du processus politique (électoral). Si les préférences politiques des membres d'une collectivité locale étaient homogènes, il ne serait plus nécessaire d'unifier par un processus politique des préférences hétérogènes.

Pour que la décentralisation ait des effets bénéfiques sur la politique des transports, il faut pouvoir appliquer le modèle conceptuel de Tiebout à cette politique, et les caractéristiques du secteur des transports doivent être compatibles avec les critères de ce modèle. A l'évidence, certains aspects de la politique des transports favorisent surtout ou exclusivement les groupes d'usagers locaux qui résident dans la juridiction de niveau inférieur concernée. Si une route est essentiellement empruntée par des usagers appartenant à ces groupes, les compétences concernant sa construction et son entretien peuvent être dévolues au niveau décisionnel local en matière de transports. Le raisonnement vaut également pour les réseaux de métro léger ou d'autobus. A une échelle géographique plus étendue, la décentralisation est même envisageable dans le secteur ferroviaire. La société nationale des chemins de fer japonais a été subdivisée en six entités géographiques pour assurer le transport de voyageurs, et ces entités sont responsables tant de l'infrastructure que de l'exploitation. Dans certains cas, comme au Royaume-Uni, le territoire de desserte des opérateurs ferroviaires est limité. Pour beaucoup de politiques des transports dans d'autres domaines, il est plus difficile d'affirmer qu'elles sont strictement d'intérêt local : une partie du trafic qui emprunte les routes locales est interrégional, par exemple. Ce qui s'en dégage du point de vue de la décentralisation est abordé plus loin (Prud'homme, 2006). Dans ce chapitre, nous examinons dans quelles conditions se vérifient les implications de la conjecture de Tiebout lorsque les politiques des transports intéressent en fait presque exclusivement la population locale. Il s'agit principalement de savoir quels types de coûts sont associés à la mise en œuvre des politiques des transports et comment ils sont financés.

Politiques locales des transports à coûts fixes

Pour que la décentralisation des politiques des transports soit effectivement synonyme d'efficience, comme le suggère la thèse de Tiebout, il est déterminant – même si les services qui en résultent sont strictement de portée locale – que le financement de ces politiques donne des incitations correctes, tant pour les choix de résidence des usagers potentiels que pour l'utilisation des services assurés. Cette efficience dépend a) du régime fiscal et du système de tarification à l'échelon local, et b) du comportement ou des objectifs des pouvoirs publics locaux.

Financement

Compte tenu de la fixité du découpage territorial et, partant, de la superficie constante des collectivités, si la population est relativement mobile entre différentes juridictions, les politiques des transports auront un effet d'attraction ou une influence sur les décisions d'implantation des entreprises ou des résidents dans la juridiction de leur choix. Cette influence ne dépend pas uniquement des avantages que procurent les politiques en question, mais aussi des taxes et redevances directes et indirectes liées aux services qui en découlent, ainsi que des conséquences de ces politiques pour les prix du foncier. L'intuition est que les entreprises et les ménages qui migreront seront en concurrence pour obtenir des lieux d'établissement dans les juridictions concernées, et que ces lieux seront attribués aux plus offrants. Ce processus concurrentiel intègre la valeur des services publics dans les prix du foncier dans les différentes juridictions (Scotchmer, 1994). Si les coûts de la prestation de services de transport sont fixes, c'est-à-dire qu'ils ne varient pas en fonction du nombre de résidents dans une juridiction donnée, le seul instrument fiscal à utiliser pour financer ces services doit être l'impôt foncier. Considérons, par exemple, le cas d'une infrastructure routière locale : s'il n'y a pas lieu de prévoir de congestion, et que l'entretien (ordinaire) n'est pas lié au niveau de la demande

(relativement faible), toute autre taxe que l'impôt foncier fausserait le double rôle du prix des terrains, qui consiste à orienter les décisions d'implantation et à affecter l'espace aux ménages et aux entreprises (Brueckner, 1979).

En revanche, si les coûts des politiques des transports sont tributaires du nombre de résidents, auquel cas une augmentation de ce nombre se traduit par une hausse des coûts des services à assurer, les coûts variables devront être couverts moyennant un impôt de capitation (Scotchmer, 1994). Pour élargir l'exemple susmentionné, si une augmentation du nombre d'usagers obligeait à intensifier les travaux d'entretien routier, un impôt de capitation devrait être mis en oeuvre pour éviter qu'un trop grand nombre de résidents n'utilisent l'infrastructure. Si les dépenses d'entretien sont plutôt liées aux distances parcourues, une redevance kilométrique devrait permettre de s'assurer que les usagers n'utilisent pas excessivement l'installation publique, à défaut d'indication des coûts réels de son usage.

Si les services mis en œuvre par suite des politiques des transports entraînent d'autres coûts résultant de l'interaction des usagers, il faudrait également procéder à des ajustements à l'aide d'instruments fiscaux. En cas de congestion sur une route locale, les usagers devraient payer le prix des pertes de temps imputables à la fréquentation accrue de la route, afin que les résidents de la juridiction concernée aient une idée des coûts directs et indirects du service en question.

Les limites à l'analogie avec le marché

Ces arguments qui s'inspirent du modèle de Tiebout ont une longue histoire (Pines, 1991). Les travaux publiés se sont essentiellement attachés à caractériser des équilibres efficients, c'est-à-dire des situations dans lesquelles les entreprises et les ménages ne souhaitent plus aller s'installer ailleurs. Les recherches ont moins porté sur la question de savoir comment les administrations locales parviennent à ces résultats. Cependant, si par exemple un échantillon représentatif de collectivités locales appliquait des politiques qui pourraient être améliorées, pour accroître l'efficacité, il faudrait des administrations volontaristes qui prendraient le risque d'expérimenter des politiques novatrices. L'évaluation comparative des performances de l'échantillon susmentionné ne serait guère instructive. De plus, à moins d'être en mesure de prévoir les décisions des entreprises de se réinstaller ailleurs à cause des politiques mises en oeuvre, les pouvoirs publics locaux ne peuvent pas anticiper la réaction des prix du foncier et, sur la base de ces prix, l'assiette financière de leurs projets.

Un problème, étroitement lié à ce qui précède, concerne la façon de prendre en considération l'électorat local. Les pouvoirs publics locaux répondent-ils aux intérêts politiques de la population locale existante ou anticipent-ils (à juste titre) l'évolution de cette population après des changements de politiques et les déplacements qu'ils auront provoqués ? Tabler sur le principe qui veut que les autorités locales devraient prévoir les évolutions en matière de bien-être, non seulement de la population locale, mais aussi des futurs immigrants (ou des populations d'autres juridictions) est, dans une certaine mesure, en contradiction avec l'idée de « décentralisation ».

L'argumentation de Tiebout concernant la décentralisation repose sur la notion de « concurrence parfaite », qui renvoie aux propriétés d'efficience des marchés parfaits des biens privés. En témoigne l'hypothèse de la modélisation, selon laquelle l'action d'une administration locale a des effets négligeables sur les perspectives économiques qui s'offrent aux résidents d'autres juridictions. Si les juridictions sont « grandes », les améliorations des services publics poussent la population d'autres juridictions à émigrer, dans la mesure où le prix du foncier diminue. Dans ce cas, ces juridictions bénéficient d'un avantage externe. Comme le pouvoir local en place a peu de raisons de tenir compte de ces avantages, le risque d'offre insuffisante de services publics est envisageable. Dès lors que les

politiques des transports s'efforcent de garantir la mobilité des citoyens au moindre coût social, les arguments qui s'appuient sur la notion de « concurrence parfaite » - aux fins de laquelle les coûts des transports et des migrations doivent être nuls ou insignifiants - sont difficilement compatibles. Étant donné que les coûts de la mobilité ne sont pas négligeables, la concurrence entre juridictions serait une variante de la « concurrence spatiale » plutôt que de la « concurrence parfaite ».

Les effets de certains volets importants des politiques des transports ne se font pas uniquement sentir dans les juridictions où ces politiques sont mises en œuvre, et il existe la possibilité que ces politiques soient utilisées pour transférer la charge financière qu'elles représentent vers d'autres juridictions. C'est pourquoi la problématique de l'« exportation fiscale » a fait couler beaucoup d'encre (Arnott et Grieson, 1981 ; Crane, 1990). Néanmoins, comme la justification de la décentralisation repose sur une forte mobilité des citoyens, les tentatives réussies d'exportation des impôts stimuleront l'immigration et feront monter les prix du foncier, ce qui réduira de beaucoup les avantages escomptés du transfert du fardeau fiscal vers des collectivités voisines.

Même si le débat reste cantonné aux services locaux, on ne peut plaider en termes purement économiques en faveur de la décentralisation. Il y a lieu de s'interroger sur la façon d'organiser la politique des transports, afin de prendre en compte le fait que les politiques locales ont des retombées dans les collectivités voisines. Deux solutions fondamentales sont concevables et ont été abordées dans les débats de la Table Ronde. La première consiste à créer une hiérarchie des juridictions dans laquelle les administrations de niveau supérieur rééquilibrent les choses en intégrant les retombées interrégionales, et la seconde à mettre en oeuvre des règles constitutionnelles pour faire en sorte que les administrations de niveau inférieur procèdent à la coordination entre elles. La première démarche est celle que les textes désignent par « fédéralisme budgétaire », et la seconde est appelée « création de mécanismes de coordination ».

2.3. Fédéralisme budgétaire

D'une manière générale, la réflexion sur le « fédéralisme budgétaire » ne juxtapose pas des systèmes décentralisés et centralisés d'élaboration des politiques, mais part du principe qu'il existe une organisation des juridictions à plusieurs niveaux. Selon Oates, l'objectif de la restructuration du secteur public ne saurait se borner à la décentralisation pure et simple : le secteur public comporte plusieurs niveaux dans presque tous les pays, aussi l'essentiel est-il de mettre en adéquation les compétences, ainsi que les instruments budgétaires, avec le niveau approprié d'administration. (Oates, 1999, p. 1120).

Dans le secteur routier, la multiplicité des niveaux hiérarchiques se traduit souvent par un système de classification qui définit les routes comme étant d'intérêt national, régional ou local. Cette distinction est habituellement faite à partir d'une évaluation permettant de déterminer si une route est « principalement » empruntée par des usagers locaux ou régionaux, et dans une « moindre » mesure par des usagers extérieurs. Quand cette délimitation de son usage est précise, on peut éviter que l'offre infrastructurelle soit excessive ou insuffisante grâce à la décentralisation complète de la mise à disposition des infrastructures routières, en assurant la construction, l'entretien et le financement des routes à l'échelon local.

Des catégories analogues sont définies pour les aéroports et les ports. C'est peut-être lorsqu'il s'agit du secteur ferroviaire que les arguments qui s'opposent à la décentralisation sont les plus convaincants. On considère en effet que les coûts de la coordination entre juridictions de l'exploitation des chemins de fer et les économies de réseau l'emportent sur les avantages d'un système ferroviaire décentralisé. Notons toutefois l'exemple de la société nationale des chemins de fer japonais,

subdivisée en six entités régionales pour assurer le transport de voyageurs, qui sont en charge à la fois de l'infrastructure et de l'exploitation. Dans le modèle adopté en France, les régions négocient avec la SNCF des contrats d'exploitation des services.

Dans la pratique, ces catégorisations sont le plus souvent quelque peu arbitraires, parce qu'une bonne partie du trafic sur les routes nationales est en fait régional ou local, et que des usagers extérieurs ou des transporteurs à grande distance empruntent aussi des routes locales ou régionales. Il y aurait même une forme d'« exportation fiscale » entre les différents niveaux des administrations des routes en raison du report de la demande d'un niveau à l'autre résultant de la congestion du réseau (Prud'homme, 2006). La décentralisation des compétences en matière de politique des transports, dont les conséquences aux niveaux juridictionnels supérieurs sont effectivement considérables, aboutit généralement à une fourniture insuffisante de services.

Le problème des retombées interjuridictionnelles ne se limite pas au niveau régional ou local. Le document de référence de Sikow-Magny (2006) sur le principe de subsidiarité et la coordination des politiques des transports au sein de l'Union Européenne ouvre le débat sur les conséquences internationales des politiques nationales des transports, notamment en ce qui concerne la mise à disposition des infrastructures de transport et les politiques de tarification des services infrastructurels.

Plus précisément, les politiques nationales en matière d'infrastructures ont besoin d'un soutien compte tenu des avantages dont profitent les autres pays. Même pendant la phase de planification des politiques en ce domaine, une définition coordonnée des projets doit permettre d'éviter une distorsion défavorable à la demande internationale de transport et contribuer à répertorier les projets d'intérêt commun qui transcendent les frontières nationales.

De plus, la promotion des systèmes de tarification de l'usage des infrastructures de transport fait craindre que des motivations budgétaires prédominent lors de conception des régimes nationaux de tarification, ce qui entraînerait une sous-utilisation des infrastructures en général, et des effets négatifs sur la circulation de marchandises comparables à des obstacles aux échanges relevant des politiques commerciales. Des effets particulièrement distorsifs à cet égard conduiraient à se servir de la tarification pour exercer une discrimination à l'encontre des usagers étrangers, ce qui transformerait un instrument destiné à améliorer la structure fiscale et l'efficience de la fourniture de services infrastructurels en un moyen d'« exportation » fiscale.

Fiscalité

A la problématique de l'attribution des compétences aux différents niveaux juridictionnels est lié un débat sur la façon dont ces derniers devraient utiliser leurs ressources fiscales pour financer leurs activités. En écho à la polémique sur la fiscalité dans des conditions de libre mobilité, les ouvrages sur le problème de l'« attribution des prérogatives fiscales » (McLure, 1983) différencient en fonction de la mobilité des résidents les instruments fiscaux préconisés pour les divers niveaux d'un système hiérarchique de juridictions. On entend fondamentalement par « mobilité » la possibilité pour les contribuables de renoncer à « acheter » des biens taxés lorsqu'il s'agit de services publics. Comme les politiques des transports s'inscrivent dans un contexte géographique, ces distorsions prendraient la forme d'inefficiences territoriales, car les citoyens auraient tendance à migrer vers les juridictions proposant un traitement fiscal plus favorable. Aux niveaux d'administration décentralisés, il conviendrait donc d'éviter de taxer des entités très mobiles (produits finals, capital ou ménages mobiles). Plus précisément, aux niveaux juridictionnels inférieurs, les entités mobiles devraient être soumises à une imposition en fonction des avantages de contrepartie, et les écarts d'impôt traduiraient les différences de volume ou de qualité des services publics, notamment des transports.

Un exemple concret de réforme allant dans le sens de ces recommandations est le remplacement du financement des infrastructures sur la fiscalité générale par la perception de redevances d'usage. Ce sont plutôt les niveaux juridictionnels plus élevés, dont la base d'imposition est moins mobile, qui devraient recourir à des taxes sans contrepartie. Or, dans les faits, ces dernières sont prélevées par tous les niveaux d'administration. Les distorsions qui découlent des impôts sans contrepartie ont été analysées dans un cadre fiscal optimal (Gordon, 1983 ; Inman et Rubinfeld, 1996). Les inefficiences sont notamment l'exportation fiscale, les effets externes de congestion et les incidences au niveau d'autres juridictions. La dynamique de ces interactions a beaucoup retenu l'attention ces derniers temps, dans le cadre des propositions visant à harmoniser la fiscalité, afin d'éviter le « nivellement par le bas », c'est-à-dire une course à la baisse des impôts conduisant à une offre insuffisante de services de transports. Au niveau international, ces préoccupations sont apparues en raison de l'érosion prévue, à cause de la mondialisation, de l'assiette de financement par la fiscalité des infrastructures de transport. Des recherches récentes ont révélé que la concurrence fiscale ne réduit pas forcément les activités du secteur public. En effet, la surenchère d'avantages offerts pour attirer les ménages ou les entreprises pourrait bel et bien aboutir à un « nivellement par le haut » (Wilson, 1996).

Subventions budgétaires

Compte tenu de la configuration en réseau de beaucoup d'infrastructures de transport et de la dimension géographique de la concurrence entre juridictions déjà évoquée, la plupart des mesures prises dans le cadre des politiques des transports ont des retombées interjuridictionnelles. La question importante, en matière de politique budgétaire, est donc celle de savoir quels sont les instruments à utiliser aux niveaux supérieurs d'administration pour corriger ces défauts de coordination. Si, par exemple, un projet d'investissement dans une infrastructure locale procure des avantages aux collectivités voisines, des transferts budgétaires émanant d'une juridiction de niveau supérieur devraient contribuer à donner les signaux appropriés pour les choix d'équipement des administrations de niveau inférieur. Ces « subventions d'équilibre », qui peuvent être négatives, sont conçues pour internaliser les effets externes de l'action des pouvoirs publics locaux, à l'instar des taxes pigouviennes utilisées pour limiter les effets externes des comportements individuels. En outre, les subventions budgétaires peuvent viser à corriger des politiques budgétaires locales non conformes aux principes d'une fiscalité locale optimale. Il s'agira, dans nombre de cas, de corrections d'impôts sans contrepartie frappant des entités économiques mobiles (Inman/Rubinfeld, 1996).

En résumé, les mesures qui s'inscrivent dans le cadre des politiques des transports, même si elles servent essentiellement les intérêts des populations locales, ont souvent des effets importants dans d'autres collectivités. Un moyen de corriger ces « défaillances de la décentralisation » consiste à mettre en place un dispositif de subventionnement (positif ou négatif) des collectivités locales, afin de prendre en considération dans les décisions concernant des mesures de politique locale des transports les coûts et les avantages que ces mesures présentent pour d'autres collectivités. S'il n'existe pas de mesures budgétaires pour remédier aux défauts de coordination entre administrations de niveau inférieur, que ce soit en raison d'erreurs stratégiques d'administrations de niveau plus élevé ou faute d'un niveau juridictionnel supérieur, les administrations de niveau inférieur doivent organiser elles-mêmes la coordination entre elles. Il est en général peu probable que la coopération entre juridictions s'instaure en l'absence de mécanismes extérieurs propres à assurer la réciprocité de la coopération dans un contexte non coopératif. On peut alors se demander si des règles constitutionnelles, qu'elles soient décidées par une juridiction supérieure ou auto-imposées, pourraient favoriser la coopération entre collectivités de niveau inférieur. Si tel était le cas, les politiques des transports pourraient être décentralisées, bien qu'elles aient des retombées considérables au niveau le plus bas de la hiérarchie des juridictions.

2.4. Règles pour une coordination entre juridictions organisée par elles-mêmes : la conception du mécanisme

Tout le raisonnement qui précède, visant à évaluer les coûts de la décentralisation qui résultent des interdépendances des juridictions de niveau inférieur, serait dépassé si nous pouvions concevoir des règles qui obligeraient toutes les collectivités locales à tenir compte des effets des politiques locales sur d'autres juridictions. S'il était possible de mettre en place une telle auto-coordination régie par des règles quasi constitutionnelles, il ne serait plus nécessaire que des juridictions de niveau plus élevé assurent la coordination entre les collectivités de niveau inférieur. Toutes les juridictions pourraient, par exemple, convenir de renoncer à mettre en œuvre des politiques des transports qui reporteraient le fardeau budgétaire sur les collectivités voisines, et de se soumettre à des sanctions en cas de non-respect par l'une ou l'autre de cette obligation acceptée par elles.

Un comportement rationnel des autorités locales, ainsi qu'une connaissance parfaite de leurs objectifs, des caractéristiques importantes des économies locales et de la réaction des autorités aux initiatives prises par d'autres administrations locales, permettraient de prévoir le résultat de l'interaction des politiques publiques de l'ensemble des collectivités locales concernées. Ces collectivités pourraient se mettre d'accord sur un résultat jugé optimal de cette interaction, accord qui permettrait d'imposer des restrictions aux initiatives des unes ou des autres pour parvenir au résultat voulu par toutes (se reporter aux introductions de Starrett, 1988 et Laffont/Martimort, 2002). Il n'est peut-être pas surprenant que la plupart des travaux théoriques cherchant à définir ces mécanismes parviennent à des conclusions négatives.

Si les administrations locales ne disposent pas d'informations exhaustives sur les objectifs et les contraintes des autres, l'ensemble de règles de coordination établies d'un commun accord doit offrir aux autorités locales un éventail de possibilités compatibles avec celles des différents décideurs publics. Deux types de mécanismes ont été étudiés à cet égard : l'un s'efforce de définir des règles qui encouragent les partenaires cherchant à se coordonner à divulguer des informations privées, quelles que soient les actions des partenaires (Gibbard, 1973). Les auteurs qui se sont interrogés sur l'existence ou non d'un ensemble de règles de cette nature -- un « mécanisme de révélation directe de l'information » -- ont conclu qu'il n'y en a pas. Divers auteurs ont montré qu'avec un nombre fini de partenaires en quête de coordination, il faudrait un planificateur extérieur aux pouvoirs dictatoriaux pour appliquer un tel mécanisme (Dasgupta/Hammond/Maskin, 1979).

Si les règles de coordination devaient également prendre en considération les réactions des administrations locales aux annonces et aux initiatives des autorités des autres juridictions, les immenses besoins en matière de collecte et de traitement d'information des partenaires visant la coordination seraient plus grands encore. Chaque partenaire devrait révéler en toute loyauté, non seulement ses propres paramètres de décision, mais aussi les idées qu'il se fait de ceux des autres administrations locales (Maskin, 1999). Pour résumer, il y a peu de chances, semble-t-il, de trouver et de pouvoir appliquer aisément des règles de coordination auto-organisée des collectivités locales.

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation de la politique des transports, à l'instar de celle des autres politiques publiques, ne trouve cependant pas sa justification sur les seules bases économiques passées en revue jusqu'ici. La Table Ronde a exposé les arguments politiques favorables à la décentralisation, dont certains vont de pair avec les arguments économiques. Ce thème est présenté dans le document de référence d'Ivan Barankay (2006).

L'argumentation en faveur de la décentralisation – qui table sur un impact géographique limité des politiques locales et/ou sur un effet d'attraction caractérisant l'offre de services publics – associait explicitement, et parfois implicitement, des déclarations sur les caractéristiques des biens publics et les bienfaits de la réduction du rôle de l'État. La métaphore assimilant une administration locale à un gestionnaire de club fait penser à des analogies avec la théorie de l'entreprise qui ne prennent pas en considération un processus politique particulier, dont les mécanismes diffèrent de ceux du marché. Brennan et Buchanan (2002), par exemple, adoptent l'hypothèse du Léviathan, selon laquelle tous les Gouvernements cherchent à maximiser à leur avantage l'excédent de recettes fiscales par rapport aux dépenses consacrées aux biens publics. La mobilité des contribuables et des usagers auxquels s'adressent les politiques publiques met un frein aux décideurs publics qui chercheraient à œuvrer pour leur intérêt personnel : l'usage abusif de leur pouvoir fiscal à des fins personnelles est contrecarré par les « décisions de consommation » de biens publics ou par la migration des résidents vers d'autres collectivités, en réaction aux disparités existantes ou nouvelles des valeurs foncières, qui transposent en capitalisation les différences de qualité des politiques publiques.

L'attribution des missions aux différentes strates hiérarchiques était fondée sur le « théorème de la décentralisation » (Oates, 1972), formulé dans la proposition suivante : *lorsque la mise à disposition centralisée d'un bien [public local] ne permet pas d'économies de coûts, ni ne produit d'externalités interjuridictionnelles, le niveau de bien-être sera toujours aussi élevé (et généralement plus élevé) si des niveaux de consommation efficients au sens de Pareto sont offerts dans chaque juridiction que si la consommation est maintenue à un niveau uniforme dans toutes les juridictions* (*ibid.* p. 54).

Ce qui pendant longtemps a peu retenu l'attention est le fait que *la présomption en faveur du financement décentralisé repose simplement sur l'hypothèse selon laquelle la mise à disposition centralisée entraînera une production de niveau uniforme dans toutes les juridictions. Dans un contexte où l'information serait parfaite, un planificateur central bienveillant pourrait, à l'évidence, stipuler les niveaux de production locale différenciés qui maximisent le bien-être social global ; la décentralisation budgétaire ne serait alors pas nécessaire*…(Oates, 1999, p. 1123).

Faute de connaître les coûts d'acquisition et de traitement de l'information, ou d'analyser explicitement les limites de la responsabilité des décideurs publics -- deux aspects qui n'étaient pas abordés dans les textes antérieurs sur la décentralisation --, on ne discernait pas bien quelles politiques centralisées des transports auraient à pâtir d'une propension à uniformiser les politiques dans toutes les juridictions ou dans les différents contextes socio-économiques. Le *Federal Highway Aid Program* des États-Unis offre un exemple concret de mise en œuvre différenciée des politique des transports par le pouvoir central sous un régime fédéral : les parlementaires réservent les crédits alloués au titre de ce

programme à des projets précis dans leurs propres circonscriptions, ou manipulent la formule prévue pour l'attribution des autres crédits de manière à cibler les dépenses sur certains États privilégiés (Knight, 2002).

Les préoccupations au sujet de l'élaboration décentralisée des politiques ont récemment été reprises dans des textes d'économie politique sans partir de l'hypothèse d'une mise à disposition uniforme des biens publics.

Ce n'est que récemment que des études ont abordé la question de savoir si la décentralisation améliore effectivement ou non les processus de décision politique et pallie les « défaillances politiques » en laissant aux responsables politiques et à d'autres acteurs moins d'occasions de s'approprier une part de l'excédent budgétaire à des fins personnelles (Bardhan/Mookherjee, 2006a, 2006b ; Besley/Coate, 2003 ; Seabright, 1996). Ces auteurs se posent la question clé de la discipline que la décentralisation peut imposer aux représentants publics. Si certains arguments d'ordre politique laissent espérer que la décentralisation servira les intérêts des usagers-contribuables du système de transport, aucun n'est incontestablement favorable à la décentralisation, comme tendaient à le montrer les travaux sur le thème du « domptage du Léviathan ».

Une première source d'ambiguïté vient des différences présentes dans la notion de décentralisation (Vaillancourt/Wigender, 2006), qui concernent le pouvoir législatif des décideurs locaux, la mise en œuvre de la réglementation locale ou les dépenses publiques locales. Une deuxième source d'ambiguïté est l'autonomie financière, c'est-à-dire le droit de fixer et de prélever des impôts, d'emprunter sur les marchés financiers et de bénéficier de subventions budgétaires, ainsi que la compétence pour affecter des dépenses aux services locaux. Troisièmement, des ambiguïtés ressortent des différentes conceptions de l'indépendance des processus décisionnels locaux, selon que les responsables publics locaux soient élus par les résidents de la collectivité ou nommés par un niveau d'administration supérieur.

Même si l'on analyse les effets de la décentralisation au niveau macropolitique, il ne s'en dégage aucune conclusion indiscutable : Quian et Weingast (1997) et Jin, Quian et Weingast (2005) affirment que la décentralisation est un facteur important qui a contribué à la croissance économique rapide en Chine depuis le début des années 80, tandis que Blanchard et Shleifer (2001) considèrent que les administrations locales sont responsables du ralentissement de la croissance en Russie (voir également Sonin, 2003).

Le débat théorique à propos des effets de la décentralisation sur la prise de décisions politiques confirme l'idée que sa force disciplinante dépend peut-être beaucoup du contexte dans lequel elle s'inscrit. En particulier, certains ont affirmé que le bilan entre une plus grande responsabilité des décideurs publics locaux et les coûts de la coordination entre juridictions de niveau inférieur est déterminant pour décider si la décentralisation est politiquement souhaitable ou non. Seabright (1996) souligne que le principal inconvénient de la centralisation tient au fait que les décideurs ne sont pas comptables de leurs actes devant la population. A l'échelon local, la pression démocratique oblige les responsables politiques à rendre des comptes au public, s'ils veulent être réélus. Le niveau local d'administration est jugé plus proche des citoyens que le niveau central. En effet, les citoyens locaux sont à même de tirer des conclusions fiables sur la compétence et l'efficacité des responsables politiques locaux en observant leur comportement et la situation dans la collectivité. Ils peuvent également manifester leur mécontentement face aux résultats de l'action de ces responsables en refusant de les réélire. Étant donné que le contenu des données d'évaluation ne pourrait pas faire l'objet d'un contrat entre l'administration centrale et les fonctionnaires locaux, les citoyens locaux ne peuvent pas faire valoir leurs constatations en tant que preuves matérielles devant les tribunaux ni les

soumettre à des organismes de surveillance. Par conséquent, la décentralisation est considérée comme un mécanisme mieux adapté pour s'assurer que les responsables publics soient obligés de rendre des comptes sur leur action.

L'électorat local a également la possibilité d'exercer un contrôle sur la manière de répondre aux attentes locales, lorsque le corps législatif central se compose de représentants élus au niveau local. La prise en compte des intérêts locaux dans l'élaboration des politiques au niveau central dépend du résultat des élections locales et du comportement des représentants au sein de l'organe législatif central (Besley/Coate, 2003).

Les membres du corps législatif peuvent adopter deux types de comportements : la coalition gagnante minimale décide de la fourniture de services publics au niveau local, ou bien l'assemblée maximise la somme des surplus de tous ses membres. Dans le premier cas de figure, deux problèmes d'affectation s'ensuivent : d'une part, la coalition gagnante minimale peut user de son pouvoir pour orienter les dépenses et privilégier les circonscriptions de ses propres représentants et, d'autre part, la population locale ne connaît pas d'avance avec certitude la composition de cette coalition.

Dans le cas où le corps législatif maximise la somme des surplus, il se pose un problème de comportement opportuniste du fait que les coûts sont partagés par tous, étant donné que sont stratégiquement favorisés les candidats locaux qui marquent une préférence pour une offre importante de services, par exemple une forte préférence pour les investissements lourds en infrastructures de transport au niveau local. Tous ces problèmes d'affectation affaiblissent la justification de l'élaboration centralisée des politiques. Les inconvénients ne sont cependant pas imputables à un manque de responsabilité, car les représentants locaux se font parfaitement l'écho des intérêts des populations locales devant l'organe législatif central. L'avantage d'une élaboration centralisée des politiques est une meilleure coordination des retombées interjuridictionnelles

Cette coordination revêt une importance décisive pour l'analyse de Lockwood (2002). Les travaux de l'organe législatif central sont considérés comme un processus de négociation entre les représentants locaux, dont l'issue dépend de façon cruciale de la nature et de l'ampleur des retombées interjuridictionnelles.

Les résultats sont moins favorables, si l'analyse politique prend également en considération l'influence éventuelle de certains groupes de pression locaux. L'étude de cette influence a été menée sur les politiques dans le domaine réglementaire (Laffont/Pouyet, 2003) et dans celui des infrastructures (Bardhan/Mookherjee, 2006a). Une analyse de la réglementation décentralisée révèle qu'en l'absence d'influences distorsives se manifestant dans le processus politique, un régulateur central permet que les usagers du système de transport bénéficient de services plus efficaces. La réglementation décentralisée comporte en revanche le risque que la concurrence entre régulateurs ne débouche sur une réglementation insuffisante : les prestataires de services de transport ou d'infrastructure monopolistiques engrangent des rentes importantes, parce qu'il n'y a pas de coordination entre les régulateurs. En cas de capture des régulateurs, les résultats ne sont pas les mêmes : la concurrence entre régulateurs dans un système décentralisé réduit alors le pouvoir discrétionnaire de chacun, aboutit à une réglementation plus poussée et accroît les avantages pour les usagers des services du secteur des transports.

Jusqu'à une date récente, la possibilité de disfonctionnement du processus démocratique local a très peu retenu l'attention, bien que ce problème soit étudié depuis longtemps en philosophie politique (Bardhan/Mookherjee, 2000). On estime que plus le niveau d'administration est bas, plus les groupes d'intérêts et les minorités moins protégées peuvent circonvenir les responsables politiques. Si la possibilité de concurrence politique est faible aux élections locales, des personnalités obéissant aux

pressions de certains groupes d'intérêts peuvent mettre en oeuvre des politiques des transports qui laissent à désirer sans risquer de perdre leur situation. Dans ce cas, la décentralisation peut amoindrir la responsabilité des élus devant la population. Bardhan et Mookherjee (2006a) analysent cette éventualité, en comparant la prestation de services confiée à un appareil administratif à celle dévolue à des autorités locales. Dans le premier cas, le problème de la responsabilité se pose, parce que les décideurs publics qui nomment les fonctionnaires ne sont pas en mesure d'exercer une surveillance parfaite de l'action de ces derniers. Cette impossibilité tient au fait que la réalisation d'audits de la prestation effective de services dans les collectivités locales est très coûteuse pour les administrations centrales. Les fonctionnaires peuvent donc s'approprier des rentes qui devraient revenir aux usagers des services publics. C'est pourquoi la centralisation des politiques publiques finit par différencier les services selon les groupes d'usagers, les disparités témoignant du poids plus ou moins grand des groupes de pression.

Par contre, la décentralisation délègue aux autorités locales des droits de contrôle, outre le fait que les décideurs publics locaux doivent se présenter aux élections locales. Les différentes demandes des citoyens étant fonction de leur richesse, l'effet d'un passage de la centralisation à la décentralisation dépend du mécanisme de financement des services fournis par les collectivités locales.

Les résultats de l'analyse font ressortir que, si l'on tient compte du processus de décision politique, les administrations locales n'adoptent généralement pas les instruments fiscaux préconisés dans l'analyse de l'attribution des prérogatives fiscales évoquée plus haut. Les résultats obtenus concernent trois archétypes de financement :

- les administrations locales jouissent d'une autonomie budgétaire totale pour gérer les dépenses de la collectivité, y compris de prérogatives fiscales illimitées ;
- les administrations locales ne sont habilitées à prélever que des droits ou redevances d'usage, qui s'apparentent à l'« imposition en fonction des avantages de contrepartie » dont il est question dans les textes sur le fédéralisme budgétaire ;
- les administrations locales n'ont pas compétence pour lever des fonds et sont totalement tributaires de subventions budgétaires versées par des juridictions de niveau supérieur.

Le premier modèle de financement des politiques locales des transports permet aux usagers dont la demande est relativement forte d'user de leur influence politique pour s'assurer d'une surabondance de services. La grande influence politique repose sur la possibilité de profiter des impôts acquittés par les usagers dont la demande est relativement faible. C'est ainsi qu'une offre importante de services est obtenue au prix d'un creusement des inégalités au sein de la collectivité. L'effet régressif du passage à un régime décentralisé est d'autant plus puissant que la possibilité de circonvenir les décideurs politiques est grande. Par conséquent, l'effet global est mitigé et subordonné aux conséquences distorsives du processus politique.

Lorsque les administrations locales ne peuvent financer les services qu'au moyen de redevances d'usage, les possibilités de transferts régressifs sont moindres. En conséquence, le niveau des services est inférieur. Tant sous l'angle de l'efficience que sous celui de l'équité, le résultat est donc meilleur que dans le cas de l'autonomie budgétaire des collectivités locales. La supériorité de ce modèle d'autonomie budgétaire limitée est sans rapport avec l'influence politique plus ou moins grande des usagers dont émane une demande plus forte ou plus faible de services locaux. Néanmoins, tous les gains de revenu découlant de l'amélioration de l'offre de services publics imputable au passage de politiques centralisées à des politiques décentralisées reviennent à la catégorie d'usagers dont la demande est importante.

Dans le cas de figure où les dépenses locales sont financées par des subventions budgétaires allouées par des juridictions de niveau supérieur, les mesures de contrôle que ces dernières prendront imposeront des restrictions sévères à l'utilisation des ressources ainsi transférées. Ces mesures viseront à empêcher les autorités locales de faire de fausses déclarations concernant leurs demandes et leurs ressources propres, ou de servir les intérêts de certains groupes de pression locaux. Dans ces conditions, on constate deux désavantages par rapport au modèle de la totale autonomie budgétaire et à celui du financement provenant uniquement des redevances d'usage :

- les contraintes inhérentes aux relations entre les niveaux central et local ont pour effet de limiter les subventions et de les rendre inélastiques aux variations des besoins locaux ;
- les contraintes financières que fait peser un régime de subventions budgétaires sur les administrations locales se traduiront finalement par un niveau des services inférieur à celui que permettent d'assurer l'autofinancement ou la perception de redevances d'usage.

Est ainsi écarté l'excès de l'offre auquel conduit le modèle d'autonomie budgétaire, et la fourniture de services est en outre plus équitable, dès lors que les usagers à forte demande ne sont pas privilégiés. Mais il n'est pas possible de tirer de conclusion générale sur la solution qui serait la meilleure en termes de bien-être.

En résumé, les mécanismes politiques pourraient avoir une grande influence sur les effets de la décentralisation des politiques des transports. La décentralisation n'aboutit pas nécessairement à une réduction des distorsions résultant du processus décisionnel. La réponse quant à la justification ou non des attentes générales concernant une responsabilisation accrue des décideurs politiques au niveau local dépend des occasions qu'auront les groupes de pression locaux d'influencer l'issue du processus décisionnel. Si ces groupes peuvent exercer une mainmise sur les responsables politiques locaux, la décentralisation risque de se solder par une perte nette de bien-être, même en l'absence de retombées interrégionales, sans parler des avantages en matière de coordination que procure une politique centralisée des transports.

Le débat montre également que les études empiriques d'évaluation comparative des politiques centralisées et décentralisées des transports peuvent facilement induire en erreur. Estache et Sinha (1995), par exemple, étudiant un échantillon de 20 pays sur la période 1970-1992, ont constaté qu'une plus grande autonomie budgétaire locale améliorait l'offre de services publics. Ce résultat est conforme à celui de l'analyse de l'économie politique des politiques publiques locales. Toutefois, comme le révèle également l'analyse, l'amélioration du niveau de service peut être liée à la discrimination exercée à l'encontre de certains groupes d'usagers, ce qui suppose un recul du bien-être. Le contexte local détermine de façon décisive les gains de bien-être à attendre de la décentralisation des politiques des transports, surtout compte tenu des importantes retombées interjuridictionnelles de certaines mesures dans ce domaine.

4. CONCLUSION

Alors que de nombreux pays membres déploient des efforts de décentralisation, la Table Ronde a examiné les avantages et les inconvénients de celle des politiques des transports. Les arguments avancés relevaient des dimensions économique et politique. Les arguments d'ordre économique en

faveur de la décentralisation commencent par s'interroger sur l'importance concrète des politiques publiques, et de la politique des transports en particulier, pour répondre aux besoins de toute la population au niveau de l'État-nation. La critique de la démarche classique d'affectation des ressources publiques qui y est associée vise souvent à attribuer au secteur public en général un rôle économique moins important.

- Un premier argument en faveur de la décentralisation s'appuie sur le fait que certains services publics et installations publiques peuvent être sujets à congestion. Les biens et les services qui remplissent les conditions requises pour être considérés comme des biens publics, lorsque la demande les concernant est faible, peuvent être fournis à l'échelon local comme des biens quasi privés. La concurrence entre fournisseurs, qui découle de la décentralisation, devrait réduire les coûts de ces services et en améliorer la qualité. Cet argument revêt une importance particulière lorsqu'il s'applique à des installations d'infrastructures de transport exclusivement destinées à répondre aux besoins de la population locale.
- La portée des avantages que procure la politique des transports étant géographiquement circonscrite, de meilleures prestations de services de transports locaux dans une localité donnée peuvent pousser des entreprises et des résidents à s'y installer. Si la mobilité des ménages et des entreprises est suffisamment grande (et que le découpage territorial ne change pas), l'attrait des collectivités se répercutera sur les prix du foncier, sous l'effet des politiques publiques locales des transports (entre autres). La taxation de la plus-value foncière constitue donc un mécanisme d'imposition des avantages obtenus. De là l'analogie avec le marché privé, qui assimile les collectivités à des « entreprises » en concurrence et les rentes ou taxes foncières à des recettes provenant de la fourniture de services publics.
- En raison de la configuration en réseau des infrastructures de transport et des économies de réseau inhérentes aux activités du secteur, de nombreux éléments de la politique des transports n'auront pas seulement des effets sur la population locale. Par exemple, les retombées interjuridictionnelles qui se produisent lorsque des infrastructures de transport sont créées dans une juridiction et utilisées par des usagers d'autres juridictions appellent une fiscalité et des subventions qui serviront de moyen de paiement des avantages qui transcendent ainsi les limites territoriales. L'organisation de ces paiements nécessite une hiérarchie d'institutions budgétaires ou, plus généralement, de juridictions.

L'argumentation en faveur de la décentralisation se fonde largement sur les « défaillances politiques » à prévoir, lorsque des fonctionnaires ou des décideurs publics peuvent satisfaire leurs intérêts personnels au détriment du citoyen-contribuable. La décentralisation et la concurrence entre juridictions ont été envisagées pour contrer ces abus de pouvoir politique. De plus, une bonne part de la polémique sur la décentralisation était inspirée de l'idée que des politiques centralisées des transports n'étaient pas adaptées pour répondre aux attentes locales.

Les causes qui pourraient expliquer cette impossibilité n'ont été étudiées que récemment.

- Dans une démocratie où les circonscriptions sont représentées dans un parlement central, les coalitions gagnantes minimales pourraient exercer une discrimination à l'encontre des juridictions appartenant à la minorité. En outre, des élections locales peuvent sanctionner des résultats observés localement et l'évaluation des politiques locales des transports, mais les tribunaux ne peuvent pas réprimer, ou alors moins efficacement, les actes commis par des fonctionnaires représentant les autorités centrales des transports à l'échelon local. Dans ces situations, la décentralisation réduit le risque de « défaillances politiques ».

- En revanche, on ne peut pas prouver en général que la politique des transports soit plus ou moins vulnérable aux pressions à l'échelon local. Les populations locales étant hétérogènes, des compétences budgétaires illimitées au niveau local pourraient donner lieu à une offre excessive de services de transport, entre autres, ou à des services qui privilégient certaines catégories d'usagers, avec un niveau élevé de service et une répartition inégale de la charge financière, d'où des effets ambigus en termes de bien-être.

Pour éviter ce résultat, on pourrait financer les services locaux en recourant uniquement à des redevances d'usage ou en appliquant une stricte « imposition en fonction des avantages de contrepartie ». La dépendance des administrations locales à l'égard des subventions budgétaires versées par des juridictions de niveau supérieur produit des effets ambigus.

Dans l'ensemble, les politiques des transports devraient être décentralisées lorsqu'elles sont essentiellement destinées à répondre aux besoins de la population locale. Des volets importants des politiques des transports s'adressent à toutes les juridictions et entraînent une coordination très coûteuse lorsqu'ils sont dévolus au niveau local. Ces coûts de coordination devraient être contrebalancés en renforçant l'obligation de rendre des comptes faite aux décideurs publics locaux. Ce sont seulement les différentes collectivités qui peuvent apporter des réponses empiriques à la question de savoir jusqu'à quel point les administrations locales pourraient obéir aux pressions exercées par des groupes d'intérêts et dans quelle mesure ce phénomène risque de réduire les avantages de la décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

Arnott, R., et R. E. Grieson (1981). Optimal fiscal policy for a state and local government. *Journal of Urban Economics* 9: 23-48.

Barankay, I. (2006). Économie politique de la décentralisation. In : Centre conjoint OCDE-CEMT de recherche sur les transports (Dir. de publ.), *Table Ronde 131, Le transport et la décentralisation*. Paris.

Bardhan, P., et D. Mookherjee (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review* 90: 135-139.

— (2006a). Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *Economic Journal* 116: 101-127.

— (2006b). Decentralization, corruption and government accountability: an overview. In S. Rose-Ackerman (Dir. de publ.), *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham.

Besley, T., et S. Coate (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics* 87: 2611-37.

Blanchard, O., et A. Shleifer (2001). Federalism with and without political centralization. *IMF Staff Papers* 48: 171-179.

Brueckner, J. K. (1979). Property values, local public expenditures and economic efficiency. *Journal of Public Economics* 11: 223-245.

Buchanan, J. M. (1965). An economic theory of clubs. *Economica* 33: 1-14.

Crane, R. (1990). Price specification and the demand for public goods. *Journal of Public Economics* 43: 93-106.

Dasgupta, P., P. Hammond, et E. Maskin (1979). The implementation of social choice rules: some general results on incentive compatibility. *Review of Economic Studies* 46: 185-216.

Gibbard, A. (1973). Manipulation of voting schemes: a general result. *Econometrica* 41: 587-601.

Gordon, R. (1983). An optimal tax approach to fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics* 97: 567-586.

Inman, R. P., et D. L. Rubinfeld (1996). Designing tax policy in federalist economies: An overview. *Journal of Public Economics* 60: 307-334.

Jin, H., Y. Quian, et B. Weingast (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics* 9/10: 1719-1742.

Knight, B. (2002). Endogenous federal grants and crowd-out of state government spending: theory and evidence from the Federal Highway Aid Program. *American Economic Review* 92: 71-92.

Kopp, A. (2005). Fairness, efficiency and the simultaneity of pricing and infrastructure capacity choice. *European Transport/Trasporti Europei* 31: 15-27.

Laffont, J.-J., et D. Martimort (2002). *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model.* Princeton.

Laffont, J.-J., et J. Pouyet (2003). The subsidiarity bias in regulation. *Journal of Public Economics* 88: 255-283.

Lookwood, B. (2002). Distributive politics and the benefits of decentralization. *Review of Economic Studies* 69: 313-338.

Maskin, E. (1999). Nash equilibrium and welfare optimality. *Review of Economic Studies*: 23-38.

McLure, C. E. Jr. (1983). *Tax Assignment in Federal Countries.* Canberra.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism.* Harcourt.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.

Pauly, M. V. (1970a). Optimality, "public" goods, and local governments: a general theoretical analysis. *Journal for Political economy* 78: 572-585.

— (1970b). Cores and clubs. *Public Choice* 9: 53-65.

Pines, D. (1991). Tiebout without politics. *Regional Science and Urban Economics* 21: 469-489.

Prud'homme, R. (2006), Taxation, financement et les transferts de responsabilité dans le secteur des transports. In : Centre conjoint OCDE-CEMT de recherche sur les transports (Dir. de publ.), *Table Ronde 131, Le transport et la décentralisation*, Paris.

Quian, Y., et B. Weingast (1997). Federalism as a commitment t preserving market incentives. *Journal of economic Prespectives* 11: 83-92.

Scotchmer, S. (1985). Two-tier pricing of shared facilities in a free-entry equilibrium. *Rand Journal of Economics* (456-472).

Scotchmer, S. (1994). Public goods and the invisible hand. In J. M. Quigley, et E. Smolensky (Dir. de publ.), *Modern Public Finance.* Cambridge, Mass.

Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review* 40: 61-89.

Sikow-Magny, C. (2006). Subsidiarité et coordination des politiques de transport au sein de l'Union Européenne. *Le transport et la décentralisation.* Paris.

Sonin, K. (2003). Provincial protectionism. CEPR Discussion Paper 3973. Londres.

Starrett, D. A. (1988). *Foundations of Public Economics*. Cambridge, Mass.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.

Vaillancourt, F. et P. Wingender (2006), Décentralisation, compétition-émulation et efficacité : leçons du et pour le secteur des transports. In : Centre conjoint OCDE-CEMT de recherche sur les transports (Dir. de publ.), *Table Ronde 131, Le transport et la décentralisation*. Paris.

Wilson, J. D. (1996). Capital mobility and environmental standards: Is there a theoretical basis for a race to the bottom? In J. Bhagwati, et R. Hudec (Dir. de publ.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge, Mass.

LISTE DES PARTICIPANTS

Prof. José Manuel VIEGAS **Président**
Professor of Transportation and Senior Consultant
CESUR - Instituto Superior Tecnico
Av. Rovisco Pais
P-1049-001 LISBOA CODEX
PORTUGAL

Mrs. Catharina SIKOW-MAGNY **Rapporteur**
National Expert
CE/EC
200 rue de la Loi
B-1049 BRUXELLES
BELGIQUE

Prof. François VAILLANCOURT **Rapporteur**
Université de Montréal
CRDE/Département de Sciences Économiques
3150 rue Jean Brillant – Bureau 6088
CA-MONTREAL (Québec) H3C 3J7
CANADA

Monsieur Rémy PRUD'HOMME **Rapporteur**
Professeur à l'IUP
6 rue des Haudriettes
F-75003 PARIS
FRANCE

Dr. Iwan BARANKAY **Rapporteur**
University of Essex
Department of Economics
Wivenhoe Park
GB-COLCHESTER CO4 3SQ
ROYAUME-UNI

Prof. Bruno FAIVRE D'ARCIER
Laboratoire d'Économie des Transports (LET)
ISH
14 avenue Berthelot
F-69363 LYON Cedex 07
FRANCE

Monsieur Marcel GERARD
Facultés Universitaires Catholiques de Mons
151 Chaussée de Binche
B-7000 MONS
BELGIQUE

Monsieur Bernard GERARDIN
Ingénieur Conseil
GERARDIN Conseil
76 Quai de Tounis
F-31000 TOULOUSE
FRANCE

Prof. Jan KOWALSKI
Universität Karlsruhe
Institut für Wirtschaftspolitik und
Wirtschaftsforschung (IWW)
Postfach 69 80
D-76128 KARLSRUHE
ALLEMAGNE

Madame Sabine LOUIS-GUSTAVE
SNCF
Direction de la Stratégie
Direction Déléguée Développement Durable et Environnement
34 rue du Commandant Mouchotte
F-75699 PARIS CEDEX 14
France

Dr. Rosario MACARIO
TIS - Transportes, Inovaçâo e Sistemas
Av. 5 Outubro 75 - 7
P-1050-049 LISBOA
PORTUGAL

Monsieur David MEUNIER
École Nationale des Ponts et Chaussées
Département d'Économie et des Sciences
28 rue des Saints-Pères
F-75007 PARIS
FRANCE

Mr. Stratos PAPADIMITRIOU
University of Piraeus
Department of Maritime Studies
80 Karaoli & Dimitriou Str.
GR- 18534 PIRAEUS
GRECE

Prof. Stef PROOST
Katholieke Universiteit Leuven
Department of Economics
Center for Economic Studies
Naamsestraat 69
B-3000 LEUVEN
BELGIQUE

Mrs. Inger-Anne RAVLUM
Institute of Transport Economics (TOI)
Postboks 6110 Etterstad
N-0602 OSLO
NORVEGE

Mr. Ovidiu ROMOSAN
Director
Impact Consulting SRL
Str. Odobesti 17
Bloc V.16 - Apt 78 - Sector 2
RO-032155 BUCAREST
ROUMANIE

Prof. Gerd SAMMER
Universität für Bodenkultur Wien
Institute for Transport Studies
Peter Jordan Strasse 82
A-1190 WIEN
AUTRICHE

Monsieur Carlo SESSA
Presidente
Istituto di Studi per l'integrazione dei sistemi (ISIS)
Via Flaminia 21
I-00196 ROMA
ITALIE

Mr. Marco SPINEDI
Consultant
Via della Braina 6
I-40124 BOLOGNA
ITALIE

Prof. Katalin TANCZOS
Head of Department
Budapest University of Technology and Economics
Bertalan L.u.2.
Z building 4th floor – room 411
H-1111 BUDAPEST
HONGRIE

Dr. L.A. TAVASSZY
TNO INRO
Schoemakerstraat, 97
P.O. Box 6041
NL-2600 JA DELFT
PAYS-BAS

Dr. Warren WALKER
RAND Europe - Leiden
Newtonweg 1
NL-2333 CP LEIDEN
PAYS-BAS

CENTRE CONJOINT OCDE/CEMT DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS

SECRÉTARIAT

Dr. Andreas KOPP - Économiste en Chef

Dr. Michel VIOLLAND - Administrateur

Mlle Françoise ROULLET - Assistante

Mrs Julie PAILLIEZ - Assistante

ÉGALEMENT DISPONIBLES

Transport et manifestations exceptionnelles. Série CEMT – Table Ronde 122ème (2003)
(75 2003 04 2 P) ISBN 92-821-2305-7

Vandalisme, terrorisme et sûreté dans les transports publics urbains de voyageurs. Série CEMT – Table Ronde 123ème (2003)
(75 2003 07 2 P) ISBN 92-821-0302-1

Politiques spatiales et transports : le rôle des incitations réglementaires et fiscales. Série CEMT – Table Ronde 124ème (2004)
(75 2004 09 2 P) ISBN 92-821-2322-7

L'intégration européenne des transports ferroviaires de marchandises. Série CEMT – Table Ronde 125ème (2004)
(75 2004 06 2 P) ISBN 92-821-1320-5

Les aéroports : des plaques tournantes multimodales. Série CEMT – Table Ronde 126ème (2005)
(75 2005 03 2 P) ISBN 92-821-0340-4

16ème Symposium International sur la Théorie et la Pratique dans l'Économie des Transports. 50 ans de recherche en économie des transports (2005)
(75 2005 05 2 P) ISBN 92-821-2334-0

Le temps et les transports. Série CEMT – Table Ronde 127ème (2005)
(75 2005 04 2 P) ISBN 92-821-2332-4

Systèmes nationaux de planification des infrastructures de transport. Série CEMT – Table Ronde 128ème (2005)
(75 2005 10 2 P) ISBN 92-821-2343-X

L'offre de transports : les limites de la (dé)réglementation. Série CEMT – Table Ronde 129ème (2006)
(75 2006 02 2 P) ISBN 92-821-2347-2

Transport et commerce international. Série CEMT – Table Ronde 130ème (2006)
(75 2006 13 2 P1) ISBN 92-821-1340-X

Vous pourrez recevoir par email des informations sur les nouvelles publications de l'OCDE en vous inscrivant sur www.oecd.org/OECDdirect
Vous pourrez les commander directement sur www.oecd.org/bookshop
Vous trouverez des informations complémentaires sur la CEMT sur www.cemt.org

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2006 12 2 P) ISBN 92-821-1344-2 – n° 55264 2006

131

LES TRANSPORTS ET LA DÉCENTRALISATION

Au cours des dernières décennies, la décentralisation s'est accentuée dans de nombreux pays de l'OCDE. Les pays en transition qui sont membres de la CEMT suivent cet exemple ou sont vivement encouragés à le faire. Mais les avantages économiques attendus de la décentralisation sont-ils justifiés dans le domaine des transports ? L'expérience a-t-elle été fructueuse ?

La Table Ronde montre que les réponses à ces questions sont déterminées par trois paramètres :

- Elles varient selon le mode de transport. Les économies d'échelle et de réseau ne sont en effet pas les mêmes dans les différents modes, ce qui se traduit par des différences dans les coûts de décentralisation.
- L'efficacité de la décentralisation dans le domaine des transports dépendra des modalités choisies, selon que le transfert de compétence s'accompagne ou non d'un transfert d'obligations de financement et de pouvoir fiscal.
- Le succès de la décentralisation dépendra de la représentation des usagers dans le processus d'élaboration des politiques. La décentralisation offre la possibilité d'améliorer la transparence, mais au risque que de petits groupes d'intérêts exercent une influence excessive au niveau local.

VISIT THE ECMT WEBSITE
www.cemt.org
LA CEMT SUR INTERNET

(75 2006 12 2 P1) ISBN 92-821-1344-2